

# ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА и ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

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

#### *ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ*

Статьи, ранее опубликованные, а также принятые к опубликованию в других журналах, редколлегией не рассматриваются.

Все статьи проходят процедуру внешнего двойного «слепого» рецензирования.

Текст печатается в текстовом редакторе MS Word шрифтом Times New Roman 14 кегля (размера) через 1,5 интервала (28-30 строк на странице). Все поля по 2 сантиметра. Тип файла в электронном виде – RTF.

Оптимальный объем рукописи – 6–10 страниц. Рукопись должна быть подписана автором (соавторами). Одновременно с рукописью в редакцию направляется электронная версия материалов на электронный адрес издателя: [i\\_gp@ssla.ru](mailto:i_gp@ssla.ru).

В журнале принята затекстовая система библиографических ссылок, оформленных в соответствии с **ГОСТ 7.0.5–2008**, с размещением в тексте номера источника и страницы в квадратных скобках. **В списке литературы нумерация источников должна соответствовать очередности ссылок на них в тексте.**

К рукописи обязательно должны прилагаться:

– сведения об авторе (соавторах) с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности – на русском и английском языках, а также домашнего и/или служебного адреса (на который будут высланы авторские экземпляры журналов), телефона и адреса электронной почты;

– перевод названия материала на английский язык;

– аннотация объемом **от 100 до 150 слов**, отражающая актуальность и цели статьи, используемые методы, полученные результаты и выводы, и **5–10 ключевых слов** – на русском и английском языках (перевод аннотации на английский язык должен быть качественным, использование автоматических систем перевода не допускается);

– приставительный библиографический список, оформленный в соответствии с требованиями **ГОСТ** на русском языке;

– для аспирантов и соискателей отзыв научного руководителя о рекомендации присланной статьи к опубликованию.

Все статьи, поступающие в редакцию, проверяются в системе "Антиплагиат". Допускаются статьи, имеющие процент оригинальности 70 и выше.

*Рукописи, оформленные без учета данных правил, редакцией не рассматриваются.*

*Рукописи авторам не возвращаются.*

*Редакция оставляет за собой право проводить редакторскую и допечатную правку текстов статей, не изменяющую их основного смысла, без согласования с автором.*

*Направление материалов в журнал предполагает согласие автора на их опубликование в электронной версии.*

#### **Издается Саратовским филиалом Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук**

Мнение редакции может не совпадать с мнениями авторов.

Полнотекстовая версия номеров журнала доступна на [sioa.pf](http://sioa.pf) • [www.igpran.ru](http://www.igpran.ru)

Редакция академического и вузовского юридического журнала  
«Правовая политика и правовая жизнь»

Адрес: Россия, 410028, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., 135

Тел.: (8452) 29-91-22, тел./факс: (8452) 29-92-18, e-mail: [i\\_gp@ssla.ru](mailto:i_gp@ssla.ru)

DOI: 1024412/1608-8794

Банковские реквизиты:

**ИНН 7704067766, КПП 645402001**

**Получатель:** УФК по Саратовской области (СФ ИГП РАН, л/с 20606Ш110238)

КБК 0000000000000000440; ОКТМО 63701000

**р/сч 0321464300000016000**

**Банк:** Отделение Саратов/УФК по Саратовской области г. Саратов

БИК 016311121

---

Свидетельство о регистрации  
ПИ № 77-5708 от 30 октября 2000 г.  
выдано Министерством Российской  
Федерации по делам печати,  
телерадиовещания и средств  
массовых коммуникаций

Подписной индекс издания 44007.  
Размещение в электронном подписном каталоге  
ГК «Урал-Пресс» – на сайте [www.ural-press.ru](http://www.ural-press.ru)  
Цена по подписке 700 рублей,  
в розницу цена свободная

© Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2024  
© Саратовская государственная юридическая академия, 2024  
© Ассоциация юридических вузов, 2024

---

УЧРЕДИТЕЛИ:

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ  
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ  
ЮРИДИЧЕСКИХ  
ВУЗОВ  
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ  
АКАДЕМИЯ

---

# ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

---

*Академический и вузовский  
юридический научный журнал*

---

*Территория распространения:  
Российская Федерация, страны СНГ*

---

**1 (95) • 2024**

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

- 5.1.1 – Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки);
  - 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки);
  - 5.1.3 – Частно-правовые (цивилистические) науки (юридические науки);
  - 5.1.4 – Уголовно-правовые науки (юридические науки);
  - 5.1.5 – Международно-правовые науки (юридические науки).
-

---

### Редакционная коллегия:

*А.Ю. Соколов* (главный редактор), д.ю.н., профессор; *С.Ю. Королёв* (заместитель главного редактора), к.ю.н., доцент; *Б.Г. Дубровин* (ответственный секретарь); *Е.Н. Абанина*, д.ю.н., доцент; *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *С.Ф. Афанасев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *Л.В. Бертовский*, д.ю.н., профессор; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варыгин*, д.ю.н., профессор; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., профессор; *А.А. Гришковец*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремян*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *О.В. Исаенкова*, д.ю.н., профессор; *А.И. Каплунов*, д.ю.н., профессор; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *А.В. Колесников*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г.Н. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *Д.А. Липинский*, д.ю.н., профессор; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Pokachalova*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Полякова*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *М.Б. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *С.Ж. Соловых*, д.ю.н., доцент; *Т.В. Соловьева*, д.ю.н., доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *В.В. Устюкова*, д.ю.н., профессор; *А.Е. Федюнин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., профессор; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *С.Е. Чаннов*, д.ю.н., профессор

### Редакционный совет:

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

### Editorial board:

*A. Yu. Sokolov* (editor-in -chief), Doctor of Law, Professor; *S. Yu. Korolev* (deputy editor-in -chief), Candidate of Law, Associate professor; *B. G. Dubrovin* (executive secretary); *E. N. Abanina*, Doctor of Law, Associate professor; *A. P. Anisimov*, Doctor of Law, Professor; *S. F. Afanasev*, Doctor of Law, Professor; *M. T. Ashirbekova*, Doctor of Law, Associate professor; *A. L. Blagodir*, Doctor of Law, Associate professor; *E. G. Belikov*, Doctor of Law, Associate professor; *L. V. Bertovsky*, Doctor of Law, Professor; *A. G. Blinov*, Doctor of Law, Professor; *A. N. Varygin*, Doctor of Law, Professor; *S. V. Voroshilova*, Doctor of Law, Associate professor; *A. A. Grishkovets*, Doctor of Law, Professor; *V. V. Eremyan*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Zametina*, Doctor of Law, Professor; *O. V. Isaenkova*, Doctor of Law, Professor; *A. I. Kaplunov*, Doctor of Law, Professor; *N. N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *A. V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Associate professor; *E. V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Professor; *G. N. Komkova*, Doctor of Law, Professor; *I. N. Kononov*, Doctor of History, Professor; *D. A. Lipinsky*, Doctor of Law, Professor; *N. S. Manova*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Pokachalova*, Doctor of Law, Professor; *T. A. Polyakova*, Doctor of Law, Professor; *B. T. Razgildiev*, Doctor of Law, Professor; *M. B. Razgildieva*, Doctor of Law, Associate professor; *S. Zh. Solovykh*, Doctor of Law, Associate professor; *T. A. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *S. Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *L. K. Tereshchenko*, Doctor of Law, Associate professor; *V. V. Ustyukova*, Doctor of Law, Professor; *A. E. Fedyunin*, Doctor of Law, Associate professor; *V. S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Professor; *D. S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *I. V. Shesteryakova*, Doctor of Law, Professor; *S. E. Channov*, Doctor of Law, Professor

### Editorial council:

*A. N. Savenkov* (Chairman of the Editorial council), Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *A. I. Abdullin*, Doctor of Law, Professor; *S. N. Baburin*, Doctor of Law, Professor; *E. B. Bazarbaev* (Kyrgyzstan), Doctor of Law, Professor; *S. A. Balashenko* (Belarus), Doctor of Law, Professor; *D. K. Bekyashev*, Doctor of Law, Professor; *S. A. Belousov*, Doctor of Law, Professor; *E. S. Boltanova*, Doctor of Law, Associate professor; *E. V. Vavilin*, Doctor of Law, Professor; *D. H. Valeev*, Doctor of Law, Professor; *G. A. Vasilevich*, Doctor of Law, Professor; *E. V. Vinogradova*, Doctor of Law, Professor; *N. A. Vlasenko*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Gabov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *V. G. Golubtsov*, Doctor of Law, Professor; *E. Yu. Gracheva*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A. I. Levchenkov*, Doctor of Law, Professor; *A. G. Lisitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *V. V. Lysenko* (Pridnestrovian Moldavian Republic), Doctor of Law, Professor; *I. V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S. Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B. V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V. A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *D. A. Smirnov*, Doctor of Law, Professor; *A. Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu. N. Starilov*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L. G. Shapiro*, Doctor of Law, Associate professor; *O. A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

- Виноградова Е.В. (Москва, ИГП РАН)*  
Реализация конституционного принципа системности законодательства с использованием средств искусственного интеллекта . . . . . 10
- Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)*  
Правовое противодействие современным вызовам и угрозам информационной безопасности . . . . . 22
- Соколов А.Ю., Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*  
Отдельные вопросы правового регулирования административной ответственности иностранных агентов в контексте современных вызовов. . . . . 31
- Полякова Т.А., Троян Н.А. (Москва, ИГП РАН)*  
Обеспечение суверенитета в информационном пространстве – стратегическая задача национальной политики . . . . . 41
- Афанасьев С.Ф. (Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН)*  
Правовая процессуальная политика в сфере применения норм о транзитивности в современном цивилистическом процессе . . . . . 54
- Королёв С.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)*  
Правовые основы управления земельными ресурсами Российской Федерации в современных условиях . . . . . 65
- Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*  
Правовое регулирование публичного управления в специальных административных районах . . . . . 74
- Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*  
Правовые основы международного сотрудничества Российской Федерации со странами СНГ по борьбе с преступностью . . . . . 83

---

### II. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

- Джонов С.Е. (Москва, РУДН)*  
К вопросу возникновения конституционного судебного контроля в США. . . . . 92

---

### III. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Васильев А.А. (Саратов, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура)*  
Осуществление вещных прав в отношении земельных участков, сформированных в нарушение водного законодательства: административно-деликтный аспект . . . . . 107
-

---

<b>Гришковец А.А.</b> (Москва, ИГП РАН) Предмет науки административного права (продолжение научной дискуссии) . . . . .	114
<b>Джамирзе Б.Ю.</b> (Майкоп, МГТУ) О вопросах квалификации административно наказуемой дискредитации Вооруженных Сил Российской Федерации. . .	132
<b>Саенко Л.В.</b> (Саратов, СГЮА) Механизм реализации укрепления семейных связей через институт опеки (попечительства) над несовершеннолетними . . . . .	138
<b>Тихонов К.А.</b> (Саратов, СГЮА) Государственно-частное партнерство как объект административно-правовых отношений . . . . .	144
<b>Чаннов С.Е.</b> (Саратов, СГЮА), <b>Храмушин В.В.</b> (Саратов, РЭУ имени Г.В. Плеханова) Сочетание дисциплинарной ответственности с другими видами ответственности в государственно-служебных правоотношениях . . . . .	149
<b>Швецова И.В.</b> (Саратов, СГЮА) Некоторые аспекты предоставления, использования и возврата бюджетного кредита . . . . .	156

---

#### **IV. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА**

<b>Виноградова Е.В., Кобзарь-Фролова М.Н., Сморгачева Л.Н.</b> (Москва, ИГП РАН) К вопросу о правовом регулировании общественных отношений в сфере противодействия формированию этнических анклавов . . . . .	161
<b>Еремян В.В.</b> (Москва, РУДН) Российский конституционализм в контексте кризиса либеральной модели демократии . . . . .	175
<b>Шмидт А.В.</b> (Саратов, СГЮА) Полномочия как элемент специального правового статуса. . . . .	196

---

#### **V. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ**

<b>Болурова З.Л.</b> (Саратов, СГЮА, соискатель) Изъятие (отобрание) ребенка как мера защиты детства в Российской Федерации . . . . .	204
<b>Горшков Д.А.</b> (Москва, РГГУ, соискатель) Соотношение договоров управления залогом и синдицированного кредита . . . . .	209
<b>Казакевич О.М.</b> (Москва, ИЗиСП при Правительстве РФ, соискатель) Диалектика развития правовых доктрин в национальном правопорядке . . . . .	218

---

---

<b>Коновалова Е.Е.</b> (Москва, МГУ им М.В. Ломоносова, аспирант) Порядок изменения территориальной подсудности в уголовном процессе: «новеллы» практики . . . . .	230
<b>Коркачева Д.А.</b> (Саратов, СГЮА, аспирант) Общетеоретический анализ категории «юрисдикция» . . . . .	241
<b>Лошкарев И.О.</b> (Москва, ЮИ РУДН, аспирант) Конституционно-правовой статус Президента Венгрии . . . . .	249
<b>Меджитов Т.В.</b> (Москва, РУДН, соискатель) Введение windfall tax в российскую налоговую практику: анализ законодательных новелл . . . . .	258
<b>Серка Т.В.</b> (Саратов, СГЮА, соискатель) Специфика института несостоятельности (банкротства) физических лиц . . . . .	270
<b>Чулков И.К.</b> (Саратов, СГЮА, аспирант) Перспективы введения сорегулирования частной космической деятельности . . . . .	279
<b>Шарифходжаев Ш.И.</b> (Саратов, СГЮА, аспирант) Следственные ситуации первоначального этапа расследования транснациональных преступлений . . . . .	289

---

## VI. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

<b>Соколов А.Ю., Астахова Е.А.</b> (Саратов, СФ ИГП РАН) Обзор круглого стола «Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и перспективы развития». . . . .	295
<b>Кобзарь-Фролова М.Н.</b> (Москва, ИГП РАН), <b>Соколов А.Ю.</b> (Саратов, СФ ИГП РАН) Предмет науки административного права (широкая дискуссия в академической среде) . . . . .	307
<b>Андрюхина Э.П.</b> (Москва, МГЮА) Обзор секционного заседания «Административное усмотрение в контексте оценки научной деятельности» от 23 ноября 2023 года в рамках XXIV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) . . . . .	321

---

---

## CONTENT

---

### I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

- Vinogradova E.V. (Moscow)*  
Implementation of the constitutional principle  
of systematic legislation using artificial intelligence tools . . . . . 10
- Sokolov A.Yu. (Saratov)*  
Legal counteraction to modern challenges  
and threats to information security . . . . . 22
- Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. (Saratov)*  
Certain issues of legal regulation of administrative responsibility  
of foreign agents in the context of modern challenges . . . . . 31
- Polyakova T.A., Troyan N.A. (Moscow)*  
Ensuring sovereignty in the information space  
is a strategic task of national policy . . . . . 41
- Afanasiev S.F. (Saratov)*  
Legal procedural policy in the field of application of rules  
on transitivity in the modern civil process . . . . . 54
- Korolev S.Yu. (Saratov)*  
Legal basis of land resources management  
of the Russian Federation in modern conditions . . . . . 65
- Lakaev O.A. (Saratov)*  
Legal regulation of public administration  
in special administrative regions. . . . . 74
- Astakhova E.A. (Saratov)*  
Legal basis for international cooperation of Russian Federation  
with CIS countries in fight against crime. . . . . 83

---

### II. INTERNATIONAL LEGAL POLICY

- Dzhonov S.E. (Moscow)*  
On the issue of the emergence of constitutional judicial review  
in the United States . . . . . 92

---

### III. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

- Vasilyev A.A. (Saratov)*  
Exercise of property rights in relation to land plots formed  
in violation of water legislation: administrative tort aspect . . . . . 107
- Grishkovets A.A. (Moscow)*  
The subject of science of administrative law  
(continuation of the scientific discussion) . . . . . 114
-

---

<b>Dzhamirze B. Yu. (Maikop)</b>	On the qualifications of administratively punishable discredit of the Armed Forces of Russian Federation . . . . .	132
<b>Saenko L. V. (Saratov)</b>	Mechanism for the implementation of strengthening family ties through the institution of guardianship (guardianship) over minors . . . . .	138
<b>Tikhonov K.A. (Saratov)</b>	Public-private partnership as an object of administrative and legal relations . . . . .	144
<b>Channov S.E., Khramushin V.V. (Saratov)</b>	Combination of disciplinary responsibility with other types of responsibility in public-service legal relations. . . . .	149
<b>Shvetsova I.V. (Saratov)</b>	Some aspects of the provision, use and repayment of a budget loan . . . . .	156

---

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

<b>Vinogradova E.V., Kobzar-Frolova M.N., Smorchkova L.N. (Moscow)</b>	On the issue of legal regulation public relations in the sphere of counteraction formation of ethnic enclaves . . . . .	161
<b>Eremyan V.V. (Moscow)</b>	Russian constitutionalism in the context of the liberal model of democracy crisis. . . . .	175
<b>Schmidt A.V. (Saratov)</b>	Powers as an element of special legal status . . . . .	196

---

#### V. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

<b>Bolurova Z. L. (Saratov)</b>	Removal (selection) of a child as a measure of child protection in the Russian Federation. . . . .	204
<b>Gorshkov D.A. (Moscow)</b>	The ratio of collateral management agreements and syndicated loans . . . . .	209
<b>Kazakevich O.M. (Moscow)</b>	Dialectics of the development of legal doctrines in the national legal order . . . . .	218
<b>Konovalova E.E. (Moscow)</b>	The procedure for changing territorial jurisdiction in criminal proceedings: “novels” of practice . . . . .	230

---

---

<b>Korkacheva D.A. (Saratov)</b>	
General theoretical analysis of the category “jurisdiction” . . . . .	241
<b>Loshkarev I.O. (Moscow)</b>	
Constitutional and legal status of the President of Hungary . . . . .	249
<b>Medzhitov T.V. (Moscow)</b>	
Introduction of windfall tax into russian tax practice: analysis of legislative novelties. . . . .	258
<b>Serka T.V. (Saratov)</b>	
Specificity of the institute of insolvency (bankruptcy) of individuals . . . . .	270
<b>Chulkov I.K. (Saratov)</b>	
Prospects for the introduction of co-regulation of private space activities . . . . .	279
<b>Sharifkhodzhaev Sh.I. (Saratov)</b>	
Investigative situations of the initial stage of transnational crime investigation. . . . .	289

---

## VI. REVIEWS

<b>Sokolov A.Yu., Astakhova E.A. (Saratov)</b>	
Review of the round table “Legislation on administrative offenses: current state and development prospects” . . . . .	295
<b>Kobzar-Frolova M.N. (Moscow), Sokolov A.Yu. (Saratov)</b>	
Subject of administrative law (wide discussion in the academic environment). . . . .	307
<b>Andryukhina E.P. (Moscow)</b>	
Review of the breakout session “Administrative Discretion in the Context of Evaluation of Scientific Activity” dated November 23, 2023 as part of the XXIV International Scientific and Practical Conference “Kutafin Readings” of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). . . . .	321

---

**Е.В. Виноградова,**  
доктор юридических наук, профессор,  
главный научный сотрудник сектора  
конституционного права  
и конституционной юстиции  
Института государства и права РАН

**E. V. Vinogradova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Chief Scientist of the Sector  
of Constitutional Law and Constitutional  
Justice of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences  
evigpran@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-10-21

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА СИСТЕМНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СРЕДСТВ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА

**Аннотация:** современное информационно-правовое пространство создает возможности для эффективного взаимодействия юридических и технологических механизмов. Основы формирования информационных инструментов в праве обусловлены вовлеченностью юридического сообщества в решение задач с использованием новейших систем, в том числе искусственного интеллекта. Инновации в области информационных технологий в государственном управлении имеют сложный характер и связаны с ведением одновременных и согласованных информационных, организационных, правовых и многих других проектов. Комплексное применение таких ресурсов может создать основу для систематизации законодательства. Решение этой важной задачи, способной оказать качественное влияние на развитие правовой системы РФ, позволит усилить гарантии реализации прав российских граждан на основе конституционных принципов. В статье анализируются возможности использования искусственного интеллекта в сфере систематизации российского законодательства.

**Ключевые слова:** конституционные принципы, систематизация законодательства, искусственный интеллект, LegalTech-решения.

## IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF SYSTEMATIC LEGISLATION USING ARTIFICIAL INTELLIGENCE TOOLS

**Abstract:** the modern information and legal space creates opportunities for effective interaction between legal and technological mechanisms. The foundations for the formation of information tools in law are determined by the involvement of the legal community in solving problems using the latest systems, including artificial intelligence. Innovations in the field of information technology in public administration are complex in nature and are associated with the implementation of simultaneous and coordinated information,

---

*organizational, legal and many other projects. The integrated use of such resources can create the basis for systematization of legislation. Solving this important task, which can have a qualitative impact on the development of the legal system of the Russian Federation, will strengthen the guarantees for the implementation of the rights of Russian citizens, based on constitutional principles. The article analyzes the possibilities of using artificial intelligence in the field of systematization of Russian legislation.*

**Keywords:** *constitutional principles, systematization of legislation, artificial intelligence, LegalTech solutions.*

Формирование российской правовой государственности, основанной на положениях Конституции, предопределяющей идеологию верховенства права и закона, концептуально детерминирует системность законодательства. Из положений Конституции вытекают принципы поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, правовой определенности и разумной стабильности правового регулирования, предсказуемости законодательной политики. Данные принципы создают базу для системности законодательства, характеризующегося комплексностью, целостностью, преемственностью правового регулирования.

Система права является доктринальной юридико-логической моделью для законодательной практики. Профессиональная работа парламента в этой сфере основана на поиске баланса интересов, исходя из конституционного предписания (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ), в соответствии с которым осуществление прав и свобод одних лиц не должно нарушать права других. Кроме того, системность законодательства, предопределяя гарантии реализации защиты прав и свобод, должна развиваться в направлении оптимизации правовой системы, повышения эффективности органов публичной власти, что в современных условиях сложно достижимо без создания единой информационно-правовой базы.

Формирование системы отечественного законодательства имеет многовековую историю, уходящую своими корнями в XV–XVI вв., когда были оформлены попытки систематизации, а точнее кодификации, в Судебниках. Осознание Петром I важности создания единого правового пространства подчинения законам каждого подданного стало причиной принятия Указа от 18 февраля 1700 г. о необходимости упорядочивания всех правовых актов, изданных после Соборного уложения 1649 г. Для такой цели был создан специальный орган – Палата об уложении. Впоследствии в 1711 г. утвержден Сенат, который взял этот вопрос под свой контроль.

Александр I в одной из резолюций писал: «Закон должен быть для всех единствен. Коль скоро я себе дозволяю нарушать законы,

---

кто тогда почтет за обязанность наблюдать их?». Николай I создал семь ревизионных комиссий для проверки соответствия Свода законов существующему законодательству, учредил в структуре личной канцелярии специальное отделение для кодификации законов. Работу над созданием систематизированного законодательства возглавлял М. М. Сперанский. Изучая западные кодексы, он пришел к выводу о необходимости создания собственной правовой системы, которая не только бы собирала воедино, но и развивала законодательство.

В период существования Советского государства процесс систематизации продолжался с разной степенью эффективности. Понимание значения этой работы привело к тому, что 2 сентября 1976 г. ЦК КПСС, Президиум Верховного Совета СССР и Совет Министров СССР приняли постановление «О подготовке и издании Свода законов СССР». Эта работа прекратилась в конце 1980-х гг. из-за интенсивного законодотворчества и значительных политических изменений.

В 1995 г. была предпринята попытка возродить систематизацию законодательства посредством Указа Президента РФ «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации». Основная задача Свода законов заключалась в улучшении и сведении всех законов в один источник, а также в устранении противоречий. В 1998 г. Президент РФ принял Указ № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации». В 2001 г. в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ отмечалась необходимость систематизации законодательства.

Сегодня многие работы как теоретиков права, так и ученых содержат тезисы о хаотичности и бессистемности российского законодательства [1].

Характерная черта современных глобальных процессов – новые информационные технологии, оказывающие решающее влияние и на технологию кодификации. Новейшие информационные технологии дают возможность оперативно обрабатывать и актуализировать колоссальный массив правовых данных.

Очевидно, традиционные «бумажные» технологии в обозримой перспективе не исчезнут. Останутся и созданные с их помощью эталонные образцы. Тем не менее технологическая основа современной систематизации и кодификации законодательства – это сетевые базы данных, интернет-технологии, глобальная информационная инфраструктура.

С учетом растущего влияния информации большинство современных государств стремятся ясно выразить свою политику, стратегические направления и национальные доктрины в области

---

продовольственной, экологической и других видов безопасности, чтобы они были понятны населению. Одним из средств формирования адекватного представления о работе государственных органов, которые совместно с обществом реализуют различные приоритеты, является перспективная информационная политика. Эта политика позволяет эффективно использовать информацию, информационные ресурсы и технологии в качестве ресурсов развития государства и совершенствования системы государственного управления. При разработке такой политики учитываются доктринальные и концептуальные положения, что дает возможность создавать целевые программы, определять долгосрочные и среднесрочные приоритеты, а также целевые показатели эффективности конкретных информационных технологий.

Не решена задача обеспечения доступа к открытым данным, содержащимся в информационных системах государственных органов, число которых в Государственном реестре более 300. Необходимы разработка мер по раскрытию информации о проектах нормативных правовых актов и результатах их обсуждения, изменение формата информационных систем в законодательной и судебной ветвях власти для удовлетворения потребности граждан и организаций в обеспечении равного доступа к юридически значимым информационным ресурсам.

Существуют различные нормативные правовые акты подзаконного характера, которые имеют прямое влияние на повышение эффективности деятельности государственных и муниципальных органов власти. В качестве таковых выступают административные регламенты, которые устанавливают порядок предоставления государственных или муниципальных услуг и определяют стандарты их предоставления. В концептуальных документах и законодательных актах продолжается нормотворческий процесс, закладываются государственные управленческие решения высшей степени значимости и сложности. При этом существуют отдельные проблемы, вызванные следующими причинами:

- несогласованность правотворческой деятельности и систематизации законодательства;
- рассредоточенность правовых норм информационной сферы;
- отсутствие гармонизации и соответствия национального и международного правового регулирования различных институтов, например, в области использования электронной цифровой подписи;
- нереализованность мероприятий, направленных на систематизацию нормативных правовых актов, ввиду принятия новых;
- снижение качества экспертизы законопроектов, что приводит к появлению дублированных или противоречивых норм.

---

Применение новейших информационных технологий в органах публичной власти, несмотря на масштабную направленность, приоритетно стремится к улучшению качества управления, расширению круга подготовленных специалистов, вовлеченных в информационные процессы. Поэтому при создании информационных подсистем органов власти разного уровня, а затем их объединении в общую информационную систему государственного управления необходимо говорить не только о повышении эффективности работы с документами, регистрацией, сбором, хранением, обработкой и передачей информации, но и о совершенно новом явлении – глобальной информатизации.

Инновации в области информационных технологий в государственном управлении имеют сложный характер и связаны с одновременным и согласованным использованием информационных, организационных, правовых, социально-психологических, кадровых, технических и многих других факторов. Комплексное применение обозначенных ресурсов является неперенным условием для претворения в жизнь систематизации законодательства, способной оказать качественное влияние на развитие правовой системы РФ в целом.

Систематизация законодательства представляет собой процесс упорядочивания правовых норм, осуществляемый путем их внешней или внутренней обработки. Целесообразность реализации обозначенного способа совершенствования законодательства осознавалась в различные исторические эпохи России, начиная с периода существования Московского государства по настоящий момент.

Стоит учитывать модернизацию и качественную трансформацию рассматриваемого процесса ввиду появления более инновационных способов и методов совершенствования законодательства. Условия текущей реальности, пришедшие на смену более привычной и понятной классификации нормативных правовых актов, диктуют необходимость создания правовой информационной системы.

Взрывное развитие нейросетей в 2022 г. стимулировало создание новых инструментов для всех сфер профессиональной деятельности с использованием искусственного интеллекта. В настоящее время имеется более 600 нейросетей, адаптированных под разные задачи.

Особенно впечатляющие успехи нейросети демонстрируют в работе с текстами.

При этом практические инструменты и примеры использования возможностей искусственного интеллекта в правовой работе, в частности в работе с деловыми документами и нормативными правовыми актами, отсутствуют.

---

Между тем анализ возможностей нейросетей показывает, что полная автоматизация процесса совершенствования законодательства является сегодня технически выполнимой задачей, которая может быть успешно решена, причем на основе автоматизации самой трудоемкой технической работы с актами – внесением в них изменений. Аналогичный подход может быть применен и к любым деловым документам, корпоративным актам, договорам, кадровым, бухгалтерским документам.

Изменения законодательства в современных условиях – это очень сложная работа. Все участники процесса нормотворчества обладают разным уровнем правовой подготовки, правопонимания и правосознания. При отсутствии единых правил юридической техники на качество актов сильно влияет субъективный фактор. Сложившиеся в органах публичной власти и организациях правотворческие процедуры предполагают бесконечные переписки и согласительные совещания в поисках консенсуса. Более 90 % обсуждений сводятся к спорам терминологического и технического характера. По данным Аппарата Правительства РФ за 2021 г., в более чем 1 200 проектах актов, внесенных в Правительство России федеральными органами исполнительной власти, были допущены ошибки, нарушены процедурные требования. Не лучше дела обстоят на региональном и местном уровнях. Архаичная система подготовки правовых актов – это стена, о которую бьются ассоциации предпринимателей, предлагающие эффективные решения, но их не слышит власть, потому что они говорят на «неправильном» языке.

И наконец, законодательство – это кровеносная система правового государства. Запутанные противоречивые акты – благодатная почва для коррупции, мошенничества. Сложные, непонятные акты – это унижение граждан, которые не могут в них разобраться без «грамотных» юристов, которые одни знают «как правильно».

Чем больше нормативных актов, тем сложнее их эффективное применение. Кроме того, их качество часто оставляет желать лучшего. Очевидно, что при всех опасениях применения технологических средств – средств искусственного интеллекта, создание качественной правовой базы предполагает их использование.

Эволюция нормативных актов, которые развиваются от каменных табличек законов Хаммурапи, вклеек в бумажные кодексы и справочные правовые системы до нового подхода, – к развитию права, эволюционному, незаметному, с помощью нейросетей, которые незаметно в процессе рутинной работы по изменению актов формируют эталонные базы правовых терминов, отслеживают единство формули-

---

ровок и постепенно трансформируют законодательство. Конвертеры актов переводят измененные акты в формально-юридический контент. Эта работа интуитивно понятна, она должна быть основана на профессиональных юридических знаниях. Для всех, кто по роду своей деятельности сталкивается с необходимостью внесения изменений в акты или подготовки предложений по их изменению (от федерального закона до локального акта организации), с помощью средств искусственного интеллекта (СИИ) можно сформировать изменяющий акт автоматически с учетом пожеланий пользователя и установленных формальных требований. Внося в действующий акт правки в «режиме рецензирования», с помощью СИИ можно их проанализировать и скорректировать, если что-то сформулировано некорректно, с учетом эталонной базы. Такой подход сокращает время подготовки акта и улучшает качество правовой базы.

В качестве антикоррупционной меры при использовании СИИ исключаются субъективные необоснованные замечания, потому что алгоритм подготовки акта может быть проверен в кратчайшее время с помощью этих средств.

Кроме сокращения времени подготовки акта применение СИИ гарантированно исключает ошибки, опечатки, неверное использование терминов. Каждый акт, подготовленный таким образом, обучает искусственный интеллект, пополняет эталонную базу, совершенствует отечественное законодательство.

Научно-технические решения, которые могут послужить фундаментом для создаваемых инновационных программных продуктов, в отечественной практике должны реализовываться на основе концепции единой увязки «естественного», наиболее часто применяемого на практике, способа подготовки документа (найти образец и поправить «под себя») с нейросетевыми алгоритмами обработки текста (искусственный интеллект), позволяющими готовить проекты документов любым пользователям и с помощью искусственного интеллекта дорабатывать их в соответствии с установленными требованиями, обеспечивая при этом автоматическое непрерывное повышение качества собственной документальной базы (нормативные акты, договоры, деловые документы).

Как показали исследования, проведенные среди представителей предпринимательского сообщества, государственных и муниципальных служащих (267 респондентов), на вопрос: какой они используют алгоритм при необходимости подготовки проектов нормативных правовых актов, распорядительных или договорных документов, 87,3 % опрошенных ответили, что используют в качестве образца

---

---

похожий документ, который находят с помощью поиска в интернете и затем его дорабатывают под свои задачи путем внесения в него необходимых изменений, и только 7,2 % респондентов заявили, что пользуются специализированными инструментами или корпоративными шаблонами документов.

По данным сервиса анализа статистики поисковых запросов Яндекса ([wordstat.yandex.ru](http://wordstat.yandex.ru)), в сентябре 2023 г. пользователи искали федеральный закон (без конкретизации) 1 605 782 раза, постановление правительства (без конкретизации) – 1 284 512 раз, образец приказа (без конкретизации) – 433 201 раз, образец договора (без конкретизации) – 826 151 раз, образцы договоров аренды, купли-продажи, оказания услуг – более 100 000 раз (каждый вид).

Наиболее распространен среди продвинутых нейропользователей следующий алгоритм: скачивание документа, внесение правок и направление удобным способом на обработку нейросети через веб-чат (по аналогии с ChatGPT), через телеграм-бота, по электронной почте, через веб-приложение или мобильное приложение. Это позволяет механически переносить правки пользователя из исходного документа в новый, оформленный в соответствии с универсальными требованиями по делопроизводству и правилами юридической техники.

По специальным алгоритмам автоматически может определяться вид акта, осуществляться семантический анализ текста, разметка, выделение ключевых слов и словосочетаний, сравнение с аналогичными выражениями, содержащимися в базе эталонных документов, и при необходимости исправление пользовательских ошибок. По результатам анализа по умолчанию (в случае если опция включена) может применяться выражение (слово, словосочетание), которое чаще всего используется в эталонных актах. В случае работы с законодательством в качестве эталонных данных могут использоваться действующие нормативные правовые акты. При постоянном использовании СИИ постепенно автоматически сформируется пользовательская база, уменьшится до минимума вариативность используемых выражений (слов, словосочетаний) и, как следствие, будет создана система непротиворечивых документов (актов). Оформление проектов документов может осуществляться в соответствии с правилами, установленными для данного вида документа (акта), а при их отсутствии в соответствии с универсальными требованиями.

Необходимо отметить, что «для коллективного пользования общественных цифровых ресурсов высокого качества, обеспечения повышения уровня мотивации к профессиональному использованию цифровых технологий» [2, с. 222] необходимы исследования в меж-

---

дисциплинарном пространстве юристов, программистов, лингвистов, медиков и других специалистов. Появление в 2020 г. новых решений существенно сократило «отставание блокчейна в производительности и скорости от традиционных централизованных приложений: Cardano, Polkadot, Solana, NEAR и др. В 2022 г. на новый “быстрый” протокол (Ethereum 2.0) перешел блокчейн Ethereum. К слову, этот блокчейн и многие инновационные решения разработаны российскими программистами» [3, с. 197]. Новые разработки в области «динамично развивающегося конвергентного направления – сферы LegalTech» [4, с. 3] прочно вошли в современную жизнь.

Важно подчеркнуть, что существующие на сегодняшний день традиционные LegalTech-решения, более 90 % которых относятся к справочным правовым системам либо конструкторам документов, имеют три ключевых недостатка.

Первый – это сложность в освоении. Для освоения далеко не минималистичных интерфейсов даже самых распространенных справочных правовых систем, таких как «КонсультантПлюс», «Гарант» (не является рекламой или антирекламой), требуется достаточно продолжительное время, определенные усилия, но главное – определенный уровень правовых знаний для интерпретации результатов. Пользователю (неюристу), который просто зашел на сайт правовой системы и нашел нужный образец документа или акт, сложно разобраться в том, насколько этот образец ему подходит, является ли актуальной его редакция, не противоречит ли он судебной практике, как ему следует относиться к примечаниям, рекомендациям и комментариям и можно ли вообще им доверять и ссылаться на них, например, в суде. По существу, пользователь действует по наитию, не понимая правовых последствий, не осознавая, почему именно такие, а не другие положения отражены в документе.

Еще сложнее применять конструкторы документов, которые предлагают несколько вариантов условий (например, при составлении договоров), сопровождают их многочисленными, иногда противоречивыми комментариями специалистов и позициями судебной практики. Предполагается, что пользователь сам должен во всем разобраться и сформулировать на основе собственного убеждения проект договора (акта).

Второй недостаток – невозможность ситуативного использования этих инструментов обычными пользователями. Все решения платные, имеют небольшой пробный период и негибкие тарифы, исключающие применение теми пользователями, для которых составление

---

---

документов и нормотворчество не являются основным видом профессиональной деятельности.

Третий – технологическая отсталость. Многие LegalTech-решения имеют архитектуру и интерфейсы, разработанные 20-30 лет назад. Очень медленно работают серверные версии. Новые функции внедряются крайне долго. Поэтому привлечение пользователей нового поколения, которые ценят минимализм и скорость, к данным инструментам, естественно, ограничено. Лояльная клиентская база у этих компаний сложилась давно, когда рынок был низкоконкурентным. В силу достаточно сложной архитектуры такие решения экономически нецелесообразно адаптировать под стремительно меняющиеся способы предоставления контента, например под разные операционные системы, устройства и новые инструменты, такие как чат-боты в соцсетях.

Это ключевые факторы, которые не позволяют традиционным LegalTech-решениям «прийти в каждый смартфон». Сегодня главная задача, которую необходимо решить, очень проста: пользователь хочет очень быстро составить нужный, понятный ему документ, уметь разобраться в его содержании, оценить и проверить правильность подготовки, а также свободно донести свою позицию до оппонентов, коллег, руководства.

Указанную задачу ни одно из изученных нами LegalTech-приложений не решает. Но она и не может быть решена, если пользователи применяют разные алгоритмы работы с документом (актом).

Универсальные технологии и инструменты, применяемые в механиках роботизированной автоматизации, широко используемые в том числе в отечественных проектах автоматизации бизнес-процессов, реализованных по принципу «ноу-код» разработки, должны встраиваться в процесс подготовки (конвертации) документа (акта) дообучаемой на пользовательских данных нейросети.

Для тестирования могут использоваться в качестве эталонных данных федеральные законы и постановления Правительства РФ как наиболее качественные нормативные правовые акты, размещенные на официальном сайте опубликования нормативных правовых актов pravo.gov.ru. Необходимо сформировать эталонную базу, пополнение которой будет осуществляться в автоматическом режиме при работе пользователей, решающих задачу по подготовке законопроектов и проектов постановлений Правительства РФ. Эталонная база, размещенная на серверах, расположенных в российской юрисдикции, будет иметь двойное дублирование.

---

Взаимодействие с технологически кроссплатформенным решением может осуществляться по открытым API через все современные средства коммуникации (чат-бот, веб-сервис, мобильное приложение, серверное и десктопное исполнение).

В связи с существенными санкционными ограничениями анализ зарубежных конкурентов практической значимости не имеет. Использование этих сервисов ненадежно, некомфортно и небезопасно с точки зрения защиты информации.

У российских прикладных решений прямых конкурентов нет. Наиболее распространенными являются различные платные сервисы и программы для автоматизации юридических задач:

- InstaJet.in – сервис интеграции с блогерами в Stories, контролирует процесс и анализирует результаты;
- веб-приложения для проверки контрагентов: Seldon Basis, «Интегрум», Casebook, «Контур.Компас», «Контур.Фокус»;
- конструкторы договоров и документов: FreshDoc, Doczilla, Doc.one, «КонсультантПлюс», «ТурбоКонтракт»;
- программы учета судебных дел: XSUD, «Юрайт», «Учет судебных дел»;
- системы управления юридической службой и CRM: ProjectMate.ru, Law CRM, Jeffit;
- телеграм-бот EGRUL (@egrul\_bot), Legal-Box.ru, Platform-online.ru

Проекты внедрения СИИ в законопроектную деятельность должны быть интуитивно понятны и просты. Они должны создаваться не только для лиц, профессионально работающих с нормативными правовыми и подзаконными актами, но и для тех, кто составляет и проверяет документы, участвует в экспертизе законопроектов и т.п. Никакого сложного интерфейса, никаких ограничивающих условий использования.

В завершение хотелось бы отметить, что отсутствие среди теоретиков и практиков общего подхода к определению терминов создает понятийную неопределенность и, что еще более важно, противоречит конституционному принципу единства и недвусмысленности правовой нормы. Нарушение этого принципа неоднократно служило основанием для признания нормы не соответствующей Конституции РФ, что влекло ее отмену [5, с. 18].

Внедрение в нормотворческий процесс систем искусственного интеллекта не будущее, а настоящее современной отечественной научно-исследовательской работы. Здесь много «болевых» точек. Прежде всего эти проекты должны учитывать «доктринально-тех-

---

---

нические» параметры, основанные на подходах, обеспечивающих содержательное соответствие кодифицируемых норм принципам права применительно к потребностям развития общества в конкретно-исторических условиях.

### **Список литературы:**

1. Керимов, Д.А. Система права и систематизация законодательства / Д.А. Керимов // Право и образование. – 2003. – № 1. – С. 7–28.
2. Дерюгин, А.А. Практика и инструменты эффективного внедрения в образовательную деятельность военных образовательных организаций высшего образования элементов геймификации / А.А. Дерюгин, Г.И. Крижановская, В.П. Сальников, С.И. Захарцев, Е.В. Виноградова // Образование и право. – 2022. – № 10. – С. 209–222.
3. Намчук, А.В. Блокчейн-технологии в оценке эффективности научных исследований / А.В. Намчук // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 7. – С. 196–199.
4. Информационно-технологическое обеспечение юридической деятельности (Legaltech) / под ред. А.В. Менбалеева, Т.А. Поляковой и др. – М. : Проспект, 2023. – 368 с.
5. Виноградова, Е.В. Информационные инструменты в праве. LegalTech, LawTech и RegTech / Е.В. Виноградова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 1. – С. 14–21.

А. Ю. Соколов,  
доктор юридических наук, профессор,  
директор Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

A. Y. Sokolov,  
Doctor of Law, Professor,  
Director of the Saratov Branch  
of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences  
aysockolov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-22-30

## ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ СОВРЕМЕННЫМ ВЫЗОВАМ И УГРОЗАМ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена активизацией использования информационно-телекоммуникационных технологий в целях дестабилизации политической ситуации в России, распространения деструктивной информации, что требует своевременного реагирования на возникающие угрозы информационной безопасности личности, общества и государства. Цель статьи состоит в разработке предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты, регламентирующие порядок применения мер административного принуждения в сфере защиты российского общества от деструктивного информационного воздействия. Достижению цели способствовало использование общих и частных методов научного познания, к которым относятся анализ, синтез и формально-юридический метод. Сделан вывод о необходимости использования нормативного уточнения терминов «общественный резонанс», «дискредитация использования Вооруженных Сил Российской Федерации», повышения оперативности принятия мер по ограничению доступа к запрещенной информации в сети Интернет, установления административной ответственности за распространение сведений о способах обхода блокировок в сети Интернет.

**Ключевые слова:** административное принуждение, информационная безопасность, блокировка, контент, Интернет.

## LEGAL COUNTERACTION TO MODERN CHALLENGES AND THREATS TO INFORMATION SECURITY

**Abstract:** the relevance of the article is due to the increased use of information and telecommunication technologies in order to destabilize the political situation in Russia and spread destructive information, which requires a timely response to emerging threats to the information security of the individual, society and the state. The purpose of the article is to develop proposals for amending the regulatory legal acts regulating the procedure for applying administrative coercive measures in the field of protecting Russian society from destructive information influence. The achievement of the goal facilitated by the use of general and specific methods of scientific knowledge, which include analysis, synthesis and the formal legal method. A conclusion is made about the need for regulatory clarification of the terms "public outcry", "discrediting the use of the Armed Forces of the Russian Federation"; increasing the efficiency of taking measures to limit access to prohibited information on the Internet; establishing administrative responsibility for disseminating information about ways to bypass blocking on the Internet.

**Keywords:** administrative coercion, information security, blocking, content, Internet.

---

Актуальность обеспечения информационной безопасности России обусловлена обострением внутренних и внешних угроз личности, обществу и государству. Как следует из Указа Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» [1], она обеспечивает «реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойное качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, ее оборону и безопасность».

Высокая публичная значимость информационной безопасности в современную эпоху подчеркивается в Конституции, п. «м» ст. 71 которой закрепляет, что к предмету федерального ведения относится «обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных».

Информационная безопасность представляет собой элемент национальной безопасности [2, с. 294]. В связи с этим действующая Стратегия национальной безопасности включает соответствующий раздел [3]. Особое внимание в нем уделяется анализу ее современного состояния в условиях сложной внешнеполитической ситуации. В качестве ключевой цели обеспечения информационной безопасности рассматривается укрепление суверенитета нашей страны в информационном пространстве.

В науке существуют различные точки зрения относительно определения термина «информационная безопасность». По мнению В.Н. Лопатина, это «состояние защищенности интересов личности, общества и государства от воздействия вредной информации» [4, с. 474].

Однако распространением «вредной» информации угрозы информационной безопасности не исчерпываются. Н.Н. Ковалева относит к таковым «деятельность иностранных политических, экономических, военных, разведывательных и информационных структур, направленную против интересов России в информационной сфере; стремление ряда стран к доминированию и ущемлению интересов России в мировом информационном пространстве, вытеснению ее с информационных рынков; нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем, сохранности информационных ресурсов, получение несанкционированного доступа к ним; отставание России от ведущих стран мира по уровню информатизации органов государственной власти» [5, с. 269–270] и ряд иных угроз.

---

В данном аспекте более корректным представляется определение информационной безопасности, предложенное Т. А. Поляковой, в соответствии с которым это «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере от внутренних и внешних угроз» [6, с. 119–120]. Сходной точки зрения придерживается У. М. Шереметьева [7, с. 8].

Представляет интерес и определение М. В. Арсеньева, согласно которому «информационная безопасность – это снятие информационной неопределенности относительно реальных и потенциальных угроз и наличие возможностей, условий и средств для их отражения» [8, с. 50]. В данной дефиниции акцентируется внимание на необходимости выработки эффективного механизма противодействия таким угрозам.

Особое значение в числе средств противодействия угрозам информационной безопасности приобретают меры административно-правового характера. Они, как правило, применяются в оперативном порядке, связаны с реализацией принудительных мер.

Средства массовой информации, социальные сети нередко становятся проводниками деструктивного идеологического воздействия, популяризации недостоверной информации, дискредитации нашей страны и ее граждан. Поэтому современная правовая политика в сфере обеспечения информационной безопасности выражается прежде всего в принятии нормативных правовых актов, обеспечивающих предупреждение соответствующих противоправных деяний. Так, законодательство предусматривает возможность ограничения доступа к информации, распространяемой с нарушением закона в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. В административном порядке осуществляется блокировка интернет-ресурсов, распространяющих информацию экстремистского характера. Она осуществляется Роскомнадзором по представлению Генеральной прокуратуры РФ [9].

Например, в связи с тем, что компания Meta<sup>1</sup> сняла запрет на размещение информации, содержащей призывы к насилию, в социальных сетях Facebook и Instagram<sup>2</sup> в отношении российских граждан, в том числе военнослужащих, в марте 2022 г. Роскомнадзор принял решение об ограничении доступа к данным ресурсам. Деятельность Meta признана экстремистской и запрещена на территории РФ.

Кроме того, в настоящее время социальные сети обязаны самостоятельно выявлять и ограничивать доступ к незаконному контенту [10].

Предусмотрена возможность вынесения в административном порядке решения об удалении недостоверной или порочащей честь

<sup>1</sup> Признана в Российской Федерации экстремистской организацией и запрещена.

<sup>2</sup> Признаны в Российской Федерации экстремистскими и запрещены.

---

гражданина информации. Основанием выступает подача гражданином заявления в прокуратуру. В случае подтверждения недостоверности информации генеральный прокурор или его заместители обращаются в Роскомнадзор с требованием о ее удалении.

В то же время правовая регламентация деятельности уполномоченных органов характеризуется наличием отдельных пробелов, не способствующих оперативному и эффективному пресечению распространения противоправного контента в сети Интернет.

Так, Инструкция о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, утвержденная Приказом Генпрокуратуры России [11] (далее – Инструкция), оставляет открытым вопрос о возможности оперативного ограничения доступа к интернет-ресурсам в случае, если запрещенная законодательством информация была перенесена с уже заблокированного ресурса. При этом на практике данная информация может быть скопирована как на «зеркало веб-сайта» (термин, обозначающий копию веб-сайта), так и на иные ресурсы, что осложняет своевременную реализацию мер реагирования.

Блокировка предусматривает предварительное рассмотрение материалов районной прокуратурой, которое должно осуществляться не позднее десяти рабочих дней с момента поступления уведомления о наличии материалов, содержащих запрещенную информацию, после чего материалы подлежат направлению прокурорам субъектов РФ – не позднее трех рабочих дней с момента получения результатов исследования (экспертизы), если она была назначена для оценки их смысловой направленности. Прокуратурой субъекта должно быть составлено заключение, которое направляется в Генеральную прокуратуру РФ не позднее пяти суток с момента поступления материалов из нижестоящей прокуратуры.

Данная многоэтапная процедура применяется во всех случаях блокировки интернет-ресурсов, за исключением ситуации, когда «информационные материалы с явными признаками экстремистской деятельности имеют или могут иметь широкий общественный резонанс и очевидна необходимость оперативного пресечения их распространения» [11]. При этом, как следует из положений Инструкции, проведения экспертного исследования не требуется.

В то же время понятие «широкий общественный резонанс» не находит выражения в законодательстве, является оценочным, поэтому следует признать необходимой его конкретизацию. В науке предложено следующее определение данного термина: это «последствие

---

---

преступления, вызывающее острые негативные чувства, ... которые приводят к дестабилизации в социуме» [12, с. 118].

С целью обеспечения достаточной конкретизации указанного понятия предлагается дополнить Инструкцию положением о том, что материалы, в потенциале способные вызывать «широкий общественный резонанс», признаются таковыми, если содержат призывы к массовым беспорядкам, экстремистской деятельности или участию в несанкционированных публичных мероприятиях.

Для обеспечения оперативности реагирования на факты нарушения законодательства следует также предусмотреть возможность сокращения срока принятия мер по ограничению доступа к информации, которая была перенесена с заблокированного ресурса, до суток с момента получения сведений о наличии такой информации.

1 марта 2024 г. вступил в силу запрет на распространение сведений о способах обхода блокировок в сети Интернет. Соответствующий Приказ Роскомнадзора [13] содержит перечень критериев для признания информации об обходе блокировок незаконной. Данные критерии сформулированы в качестве оценочных понятий, что расширяет пределы усмотрения административного органа.

Недостатком законодательства в рассматриваемой сфере является отсутствие указания на применение мер административной ответственности к лицам, осуществляющим распространение соответствующих сведений. Целесообразность установления данного запрета обусловлена тем, что обозначенные деяния обладают признаком общественной вредности, поскольку способствуют недостаточной эффективности принимаемых государством мер по предупреждению и пресечению распространения деструктивной информации. Несмотря на то, что понятие общественной вредности не закреплено в законодательной формулировке административного правонарушения, точка зрения о наличии у него соответствующего признака распространена в юридической науке [14, 15].

В контексте перспектив закрепления мер ответственности за использование сервисов обхода блокировок следует отметить, что само по себе использование сервисов, позволяющих получить доступ к запрещенной информации и материалам, не является противозаконным. Обеспечение исполнения соответствующего запрета в случае его введения представляется весьма затруднительным.

Ограничение доступа к интернет-ресурсам выступает мерой административного принуждения, направленной на пресечение противоправной деятельности и предупреждение дальнейших нарушений в цифровой среде. Однако в последние годы законодатель

---

---

также уделяет внимание расширению возможностей применения мер административной ответственности.

Так, 4 марта 2022 г. Федеральным законом № 31-ФЗ [16] была введена административная ответственность за дискредитацию использования Вооруженных Сил РФ [17]. В то же время содержание термина «дискредитация» в диспозиции ст. 20.3.3 КоАП РФ в достаточной степени не раскрыто. В качестве возможных форм дискредитации обозначены лишь публичные призывы к воспрепятствованию использованию Вооруженных Сил РФ. Ситуация осложняется тем, что проведение экспертизы при производстве по делам об административных правонарушениях не является обязательным, и во всех случаях суд при принятии решения руководствуется собственным усмотрением. Следствием этого является противоречивая правоприменительная практика, анализ которой показывает, что аналогичные действия в отдельных случаях признавались дискредитацией [18, 19], а в иных – дело подлежало прекращению за отсутствием состава правонарушения по ст. 20.3.3 КоАП РФ [20].

В данном аспекте интерес представляет позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Определении № 1399-О/2023, согласно которому понятию «дискредитация» «не придается какого-то особого, отличного от общепринятого значения, под которым понимается подрыв доверия отдельных граждан и общества в целом к кому-либо, к чьим-либо действиям (деятельности)» [21].

Соответствующая трактовка дискредитации нашла отражение в науке. Так, И. Ф. Амелчаков, О. А. Дизер считают, что дискредитация использования Вооруженных Сил РФ – это «умышленные действия, направленные на подрыв авторитета, имиджа, доверия к Вооруженным Силам Российской Федерации и их использованию в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности» [22, с. 70]. Аналогичной точки зрения придерживаются И. А. Ряпухина и Р. М. Степкин [23].

Однако важно отметить, что подрыв доверия всегда находит выражение в конкретных действиях. В целях разграничения ст. 20.3.3 КоАП РФ от иных составов противоправных деяний требуется конкретизировать, что такими действиями служит распространение ложных, неточных или искаженных сведений.

С учетом изложенных обстоятельств диспозиция ч. 1. ст. 20.3.3 КоАП РФ может быть сформулирована следующим образом: «Дискредитация, то есть публичные действия, направленные на распространение ложных, неточных, а равно искаженных сведений об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации в целях

---

защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, в том числе публичные призывы к воспрепятствованию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в указанных целях, либо на распространение ложных, неточных, а равно искаженных сведений об исполнении государственными органами Российской Федерации своих полномочий за пределами территории Российской Федерации в указанных целях, либо на распространение ложных, неточных, а равно искаженных сведений об оказании добровольческими формированиями, организациями или лицами содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации или войска национальной гвардии Российской Федерации, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния».

Внесение предложенных изменений в нормативные правовые акты позволит повысить эффективность деятельности по защите российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия и развитию безопасного информационного пространства, что закреплено в числе стратегических национальных приоритетов, утвержденных Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

### Список литературы:

1. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 50, ст. 7074.
2. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2018. – 352 с.
3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5351.
4. Лопатин, В.Н. Информационное право : учебник / В.Н. Лопатин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2005. – 789 с.
5. Информационное право : учебник для вузов / Н.Н. Ковалева и др.; под ред. Н.Н. Ковалевой. – М. : Юрайт, 2021. – 353 с.
6. Полякова, Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России : дис. ... д-ра юрид. наук / Т.А. Полякова. – М., 2008. – 438 с.
7. Шереметьева, У.М. Информационная безопасность : учеб. пособие / У.М. Шереметьева. – Томск : Изд-во ТГПУ, 2009. – 142 с.
8. Арсеньев, М.В. К вопросу о понятии «информационная безопасность» / М.В. Арсеньев // Информационное общество. – 1997. – № 4. – С. 50–52.

9. О внесении изменений в статью 15.3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 3 и 5 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 441-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 1, ч. 1, ст. 10.

10. О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» : федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 530-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 69.

11. Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет» : приказ Генпрокуратуры России от 26 августа 2019 г. № 596 (в ред. от 24 марта 2023 г.) // Законность. – 2019. – № 10; 2023. – № 5.

12. Егорушин, Н. В. Преступления, имеющие общественный резонанс / Н. В. Егорушин // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2021. – № 1. – С. 117–119.

13. Об утверждении Критериев оценки материалов и (или) информации, необходимых для принятия Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций решений, являющихся основаниями для включения доменных имен и (или) указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в единую автоматизированную информационную систему «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» : приказ Роскомнадзора от 27 февраля 2023 г. № 25 (в ред. от 8 ноября 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 17.04.2023; 01.12.2023 (дата обращения: 26.02.2024).

14. Административная ответственность в СССР / под ред. В. М. Манохина, Ю. С. Адушкина. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1988. – 167 с.

15. Епифанова, Е. В. Общественная опасность как научная категория, законодательная дефиниция: история и современность : монография / Е. В. Епифанова. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 152 с.

16. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 4 марта 2022 г. № 31-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 10, ст. 1388; 2022. – № 29, ч. 3, ст. 5257.

17. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 50.

---

18. Постановление судьи Центрального районного суда г. Красноярска от 6 марта 2022 г. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Постановление Тверского районного суда города Москвы по делу № 05-0920/2022. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Решение Красноярского краевого суда от 27 апреля 2022 г. по делу № 7п-388/2022. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лагодича Константина Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 1399-О. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Каплунов, А.И. Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) / А.И. Каплунов, В.Ю. Ухов // Вестник Санкт-Петерб. ун-та МВД России. – 2022. – № 2 (94). – С. 62–74.

23. Ряпухина, И.А. О некоторых вопросах правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности по части 1 статьи 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / И.А. Ряпухина, Р.М. Степкин // Вестник Белгород. юрид. ин-та МВД России. – 2022. – № 3. – С. 83–87.

---

**А. Ю. Соколов,**  
доктор юридических наук, профессор,  
директор Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**A.Yu. Sokolov,**  
Doctor of Law, Professor,  
Director of the Saratov branch  
of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences  
aysockolov@mail.ru

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

**O.A. Lakaev,**  
Candidate of Law, Senior researcher  
of the Saratov branch of the Institute  
of State and Law of Russian Academy  
of Sciences  
olegoleg81@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-31-40

## ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНОСТРАННЫХ АГЕНТОВ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ

**Аннотация:** актуальность статьи определяется тем, что одним из проявлений политики недружественных стран в отношении России является стимулирование деятельности различных организаций, общественных объединений и отдельных граждан, которая направлена на формирование общественного мнения, выражающего пониженный уровень доверия к институтам публичной власти. Цель статьи – установление подходов к возможному совершенствованию административно-деликтного законодательства и законодательства о контроле за лицами, находящимися под иностранным влиянием. Достижение поставленных задач было обеспечено на основе общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя указанное законодательство и практику его применения, авторы пришли к выводу о том, что в нем имеется пробел, не позволяющий применять административную ответственность к лицам, входящим в состав незарегистрированных общественных объединений, за непринятие мер по нанесению маркировки иностранного агента на производимые и распространяемые ими информационные материалы, а также выявили отсутствие практики назначения административных наказаний незарегистрированным общественным объединениям ввиду затруднительности исполнения в отношении них штрафных санкций. В качестве выхода из данной ситуации предлагается коррекция соответствующих формулировок применительно к лицам, входящим в состав незарегистрированных общественных объединений, и системы административных наказаний с установлением возможности применения к незарегистрированным общественным объединениям вместо административного штрафа карательных мер организационного характера.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, административная ответственность, иностранные агенты, современные вызовы, общественные объединения.

---

## CERTAIN ISSUES OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF FOREIGN AGENTS IN THE CONTEXT OF MODERN CHALLENGES

**Abstract:** *the relevance of the article is determined by the fact that one of the manifestations of the policy of unfriendly countries towards Russia is to stimulate the activities of various organizations, public associations and individual citizens, which is aimed at forming public opinion expressing a reduced level of trust in public authorities. The purpose of the article is to establish approaches to the possible improvement of administrative and tort legislation and legislation on the control of persons under foreign influence. The achievement of the set tasks was ensured on the basis of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the specified legislation and the practice of its application, the authors came to the conclusion that there is a gap in it that does not allow administrative liability to be applied to persons who are members of unregistered public associations for failure to take measures to mark a foreign agent on information materials produced and distributed by them, and also revealed the lack of practice of imposing administrative penalties unregistered public associations due to the difficulty of executing penalties against them. As a way out of this situation, it is proposed to correct the relevant formulations in relation to persons who are members of unregistered public associations and the system of administrative penalties with the establishment of the possibility of applying punitive organizational measures to unregistered public associations instead of an administrative fine.*

**Keywords:** *legal regulation, administrative responsibility, foreign agents, modern challenges, public associations.*

Проблематика функционирования в Российской Федерации иностранных агентов на сегодняшний день является крайне актуальной с учетом международного положения нашего государства, претерпевшего изменения в связи с проведением специальной военной операции на территории Украины. Одним из проявлений политики недружественных стран в отношении России выступает стигматизация деятельности различных организаций, общественных объединений и отдельных граждан, направленной на формирование общественного мнения, выражающего пониженный уровень доверия к институтам публичной власти. Как отметил Д. А. Медведев, такого рода субъекты поднимают темы, «которые носят крайне резонансный характер и нагнетают социальное напряжение» [1]. Безусловно, данное обстоятельство является дезорганизующим фактором при реализации ключевого постулата Стратегии национальной безопасности [2] о необходимости обеспечения политической стабильности и внутреннего единства, эффективного противодействия внешнему давлению и самостоятельности России при проведении внутренней и внешней политики. Ранее действовавшее законодательство об иностранных агентах отличалось либеральным характером. Его принятие стало от-

---

---

ражением тенденций, сложившихся в законодательной практике зарубежных стран, по ограничению иностранного влияния на внутригосударственные процессы. В то же время ему не был присущ высокий уровень правоограничений для иностранных агентов, что было обусловлено необходимостью выстраивания сбалансированных отношений с теми зарубежными странами, от которых преимущественно исходило влияние. Отсутствие акцентированности на противодействии такому влиянию проявлялось в бессистемном регулировании соответствующих правоотношений. Нормы об иностранных агентах не были сконцентрированы в едином нормативном правовом акте, а содержались в основном в законодательстве о некоммерческих организациях и об общественных объединениях.

Одним из средств обеспечения законности в деятельности иностранных агентов является институт административной ответственности. Его наполнение в части составов административных правонарушений, связанных с деятельностью иностранных агентов, характеризуется синхронизацией с развитием законодательства о них. Набор таких составов с 2012 по 2021 г. постоянно дополнялся соответственно законодательному установлению возможности причисления к ним тех или иных субъектов, начиная с некоммерческих организаций и заканчивая средствами массовой информации и физическими лицами.

Федеральным законом от 29 декабря 2022 г. № 622-ФЗ в КоАП РФ [3] были внесены изменения, направленные на совершенствование института административной ответственности в части составов административных правонарушений, посягающих на установленный порядок деятельности иностранных агентов (ст. 19.34 КоАП РФ), что соответствует общей тенденции усиления контроля над их функционированием, отраженной в новом Федеральном законе от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» (в ред. от 24 июля 2023 г.) [4]. Указанная статья осталась единственной, устанавливающей административную ответственность для иностранных агентов, что выглядит естественным результатом систематизации норм, определяющих их правовое положение.

В результате внесенных в ст. 19.34 КоАП РФ изменений и дополнений трансформации был подвергнут перечень составов административных правонарушений иностранных агентов, которые должны привлекаться к административной ответственности вне зависимости от того, какой именно субъект получил такой статус (физическое лицо, коммерческая или некоммерческая организация, общественное объединение, не имеющее статуса юридического лица).

---

---

Вместе с тем имеет место существенный недостаток установления административной ответственности по ч. 5 ст. 19.34 КоАП РФ, в которой предусмотрена ответственность за производство и (или) распространение материалов учредителем, членом, участником, руководителем общественного объединения, действующего без образования юридического лица, руководителем юридического лица, включенного в реестр иностранных агентов, или лицом, входящим в состав органа такого лица, при осуществлении видов деятельности, предусмотренных ст. 4 вышеназванного Федерального закона. Обязательным признаком объективной стороны данного административного правонарушения является отсутствие указания на то, что эти материалы (информация) произведены, распространены и (или) направлены учредителем, членом, участником, руководителем юридического лица, включенного в реестр иностранных агентов, или лицом, входящим в состав такого лица.

Однако если, например, соответствующие материалы распространяет участник общественного объединения, действующего без образования юридического лица, то он не может выполнить данное условие, поскольку указание о том, что материалы (информация) распространены участником юридического лица, не будет соответствовать действительности. Одновременно отсутствие указания о том, что материалы (информация) распространены участником общественного объединения, действующего без образования юридического лица, включенного в реестр иностранных агентов, не образует состав административного правонарушения по ч. 5 ст. 19.34 КоАП РФ.

Данный недостаток ч. 5 ст. 19.34 КоАП РФ является следствием ненадлежащей проработки содержания ч. 4 ст. 9 Федерального закона «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», в которой также не предусмотрена обязанность учредителя, члена, участника, руководителя общественного объединения, действующего без образования юридического лица, включенного в реестр иностранных агентов, делать указания о том, что материалы (информация) произведены или распространены участником действующего без образования юридического лица общественного объединения, включенного в реестр иностранных агентов.

В то же время отсутствие маркировки иностранного агента на материалах (информации), распространяемых учредителем, членом, участником, руководителем общественного объединения, действующего без образования юридического лица, включенного в реестр иностранных агентов, обладает такой же степенью общественной вредности, как и в случае с аналогичными субъектами,

---

---

действующими от имени юридических лиц, внесенных в реестр иностранных агентов.

Выход из данной ситуации видится в комплексном совершенствовании законодательства о контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием, и КоАП РФ, в которых необходимо предусмотреть, соответственно, обязанность наносить маркировку иностранного агента на материалы, распространяемые учредителем, членом, участником, руководителем действующего без образования юридического лица общественного объединения, включенного в реестр иностранных агентов, и административную ответственность за производство и распространение материалов (информации) без такой маркировки.

Еще одна проблема касается нового подхода законодателя к субъектам административной ответственности. Его можно рассматривать в качестве инновационного, поскольку на примере ст. 19.34 КоАП РФ впервые в качестве таковых определены общественные объединения, не имеющие статуса юридического лица. В случае неисполнения обязанностей, закрепленных за ними в Федеральном законе «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием», они привлекаются к административной ответственности как юридические лица. То же самое касается и иных объединений лиц, а также иностранных структур без образования юридического лица (примечание 1 к ст. 19.34 КоАП РФ). В частности, на них возложена обязанность в течение одного месяца со дня приобретения ими статуса иностранного агента зарегистрировать российское юридическое лицо и уведомить об этом Минюст России в течение одного месяца со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц.

Необходимо отметить, что подобное законодательное решение лишено научной и какой бы то ни было иной проработки, будучи обусловленным стремлением законодателя усложнить деятельность иностранных агентов и ужесточить для них ответственность в условиях беспрецедентного внешнеполитического давления на Российскую Федерацию. Пояснительная записка к законопроекту [5], которым был предложен новый формат ст. 19.34 КоАП РФ, не отличается информативностью и не поясняет, каким образом должна обеспечиваться эффективность привлечения к административной ответственности указанных субъектов, хотя именно такая цель в ней и поставлена.

С одной стороны, позиция законодателя понятна. Федеральным законом «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» установлен максимально возможный перечень

---

---

субъектов, которые могут выступать в качестве иностранных агентов. Соответственно, должны быть предусмотрены правовые средства обеспечения законности в деятельности каждого из них, в том числе коллективных субъектов, не имеющих статуса юридического лица. С другой стороны, институт административной ответственности никогда не был приспособлен к наказанию подобных субъектов. Она имеет главным образом штрафной характер, затрагивая имущественную сферу делинквентов. При этом из числа коллективных субъектов только юридические лица, обладающие обособленным имуществом и отвечающие им по своим обязательствам [6], могут рассматриваться как субъекты, в отношении которых может быть реализована цель административного наказания – предупреждение совершения новых административных правонарушений – за счет реальной возможности взыскания с них суммы административного штрафа.

Несмотря на то, что законодательство предполагает наличие у незарегистрированных общественных объединений прав по управлению имуществом, оно не закрепляет его обособленности, не выводит ее в качестве признака общественного объединения, поскольку его правовое положение определяется наличием общественно полезной некоммерческой цели деятельности [7], что обуславливает второстепенный характер имущественной составляющей функционирования подобных субъектов. Кроме того, новелла административно-деликтного законодательства породила его противоречие Федеральному закону «Об общественных объединениях», ст. 41 которого, устанавливая возможность привлечения незарегистрированных общественных объединений к юридической ответственности, персонифицирует ее, сужая круг субъектов, испытывающих неблагоприятные правовые последствия совершенных противоправных деяний, до лиц, которые входят в состав их руководящих органов. Данное универсальное правило, будучи сформулированным предельно широко, касается и административной ответственности.

Из вышеперечисленных субъектов только иностранные структуры без образования юридического лица, правовое положение которых в качестве разновидности налогоплательщиков закреплено в налоговом законодательстве [8], обладают признаками, позволяющими привлекать их к административной ответственности как юридических лиц. Что касается формулировки «иные объединения лиц», то она представляется неопределенной, предельно размытой, не имеющей каких-либо контуров ни в имущественном, ни в организационном отношении и в связи с этим совершенно не приспособленной для применения к ним административной ответственности.

---

Если обратиться к статистическим данным по применению ст. 19.34 КоАП РФ, то за первое полугодие 2023 г. юридические лица подвергались по ней административному наказанию 7 раз [9]. Изучение соответствующих судебных постановлений показало, что это были именно юридические лица, а не субъекты, привлекаемые к административной ответственности «как юридические лица», в частности Межрегиональная общественная правозащитная организация «Человек и закон» [10], Автономная некоммерческая организация «Центр антикоррупционных исследований и инициатив “Трансперенси Интернешнл – Р”» [11].

Действующее законодательство не содержит норм, которые гарантируют уплату суммы административного штрафа незарегистрированными общественными объединениями. Это касается как положений главы 32 КоАП РФ, определяющей порядок исполнения административных наказаний, так и правил законодательства об исполнительном производстве [12], в которое не введен механизм принудительного взыскания с соответствующих субъектов сумм административных штрафов. Данное обстоятельство заведомо создает возможность возникновения ситуации вынесения судебным приставом-исполнителем постановления о прекращении исполнительного производства и возвращения взыскателю исполнительного документа в связи с невозможностью взыскания, поскольку у должника отсутствует имущество, на которое оно может быть обращено.

Показательным является отсутствие правоприменительной практики по ч. 7 ст. 19.34 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за неисполнение или несвоевременное исполнение иностранным агентом обязанности по учреждению российского юридического лица или нарушение порядка уведомления об этом Минюста России. Под упоминаемыми в санкции соответствующей нормы юридическими лицами как раз и понимаются незарегистрированные общественные объединения, несущие административную ответственность «как юридические лица». Вместе с тем общественные объединения, нарушившие данные правила, объективно существуют. В частности, речь идет об Общероссийском общественном движении в защиту прав избирателей «Голос», которое включено в реестр иностранных агентов [13] еще 18 августа 2021 г. Вместе с тем сведения о создании им юридического лица для распространения предназначенных для неограниченного круга лиц аудио-, аудиовизуальных, печатных и других материалов и сообщений отсутствуют, в то время как указанная деятельность названным объединением осуществляется, в том числе через информационный канал в одном из мессен-

---

джеро́в. Одновременно не имеется информации и о привлечении его к административной ответственности по ч. 7 ст. 19.34 КоАП РФ. Данное обстоятельство вкупе с законодательным пробелом в части непредусмотренности административной ответственности для лиц, входящих в состав незарегистрированных общественных объединений, за непринятие мер по нанесению маркировки иностранного агента на производимые и распространяемые ими информационные материалы снижает эффективность института административной ответственности, не способствуя формированию такого порядка управления, который в полной мере отвечал бы современным вызовам и угрозам национальной безопасности.

Представляется, что использование административного штрафа как инструмента обеспечения законности в деятельности незарегистрированных общественных объединений является бесперспективным. Законотворческая практика показывает наличие и иных мер административного принуждения, которые применяются в качестве реакции государства на совершение тех или иных нарушений законодательства, но не рассматриваются в качестве административных наказаний (приостановление деятельности на срок до шести месяцев, ликвидация или запрещение деятельности). Они предусмотрены законодательством об общественных объединениях, противодействии экстремистской деятельности и контроле за лицами, находящимися под иностранным влиянием. Если законодатель пришел к идее о возможности привлечения указанных субъектов к административной ответственности «как юридических лиц», то указанные меры вполне могли бы быть включены в перечень применяемых в судебном порядке административных наказаний. Возможно, их назначение в качестве таковых возымеет меньший карательный эффект, нежели административный штраф, минимальный размер которого по ч. 7 ст. 19.34 КоАП РФ составляет 300 тысяч рублей, однако в отличие от последнего, их реализация не выглядит проблематичной, поскольку они прошли длительный период апробации в правоприменительной деятельности.

На основе изложенного можно сделать вывод о наличии успешных законодательных решений при подготовке новой редакции ст. 19.34 КоАП РФ в связи с принятием Федерального закона «О контроле за лицами, находящимися под иностранным влиянием», собственно, как и самого этого Закона. Этим обстоятельством определяется невозможность привлечения к административной ответственности по ч. 5 ст. 19.34 КоАП РФ лиц, входящих в состав незарегистрированных общественных объединений, за непринятие

---

мер по нанесению маркировки иностранного агента на производимые и распространяемые ими информационные материалы, а также отсутствие практики назначения административных наказаний незарегистрированным общественным объединениям ввиду затруднительности исполнения в отношении них штрафных санкций. В связи с этим представляется целесообразной коррекция соответствующих формулировок применительно к лицам, входящим в состав незарегистрированных общественных объединений, и системы административных наказаний, с установлением возможности применения к незарегистрированным общественным объединениям вместо административного штрафа карательных мер организационного характера.

### Список литературы:

1. Официальный сайт политической партии «Единая Россия». – URL: <https://er.ru/activity/news/dmitrij-medvedev-na-zakonodatelnom-urovne-sleduet-vvesti-bolee-tochnuyu-klassifikaciju-i-bolee-stroguyu-otvetstvennost-inoagentov> (дата обращения: 06.03.2024).
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 49.
4. О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием : федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 255-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 29, ч. 2, ст. 5222; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5784.
5. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/195145-8> (дата обращения: 11.03.2024).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5777.
7. Об общественных объединениях : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21, ст. 1930; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 52.
8. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 19 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3824; 2023. – № 52, ст. 9524.

---

9. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 6 месяцев 2023 г. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. – URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=7041> (дата обращения: 11.03.2024).

10. Постановление судьи Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 28 марта 2023 г. по делу № 5-44/2023 // Официальный сайт Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл. – URL: [https://yoshkarolinsky--mari.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=6064477&delo\\_id=1500001&new=0&text\\_number=1](https://yoshkarolinsky--mari.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=6064477&delo_id=1500001&new=0&text_number=1) (дата обращения: 11.03.2024).

11. Постановление судьи Басманного районного суда от 19 мая 2023 г. по делу № 5-896/2023 // Официальный сайт Басманного районного суда. – URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/basmannyj/services/cases/admin/details/0bb6a600-dcee-11ed-9a77-910d704bce3b?codex=19.34&formType=fullForm> (дата обращения: 11.03.2024).

12. Об исполнительном производстве : федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 41, ст. 4849; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 20.

13. Реестр иностранных агентов // Официальный сайт Минюста России. – URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/reestr-inostrannyih-agentov-01032024.pdf> (дата обращения: 11.03.2024).

---

**Т. А. Полякова,**  
доктор юридических наук, профессор,  
главный научный сотрудник,  
и.о. зав. сектором информационного  
права и международной  
информационной безопасности  
Института государства и права  
Российской академии наук,  
заслуженный юрист РФ

**T. A. Polyakova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Chief Researcher and Acting Head  
of the Information Law  
and International Information Security  
Sector of the Institute of State and  
Law of Russian Academy of Sciences,  
Honored Lawyer of Russian Federation

**Н. А. Троян,**  
кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник  
сектора информационного права  
и международной информационной  
безопасности Института  
государства и права  
Российской академии наук

**N. A. Troyan,**  
Candidate of Law, Senior Researcher  
of the Information Law  
and International Information Security  
Sector of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-41-53

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ СУВЕРЕНИТЕТА В ИНФОРМАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ – СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ЗАДАЧА НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ<sup>1</sup>**

**Аннотация:** статья посвящена исследованию актуальных информационно-правовых вопросов, касающихся ценности и значения суверенитета государства под влиянием цифровой трансформации современных технологий. Внимание авторов обращено на проблемы определения роли и содержания информационного суверенитета государства, его отличия от классического понятия государственного суверенитета. В работе проанализированы складывающиеся сегодня доктринальные и междисциплинарные подходы зарубежных и отечественных ученых-исследователей к определению понятий суверенитета государства, информационного суверенитета, цифрового суверенитета в процессе цифровой трансформации, а также их обоснование.

Проведенный анализ отдельных теоретических выводов и положений доктринального значения, а также ряда документов стратегического планирования свидетельствует о необходимости выработки новых концептуальных подходов к обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, требующих не только реализации защитных мер правового воздействия, но и увеличения количества правовых средств превентивного характера для защиты национальных интересов.

В статье обосновывается вывод о том, что в целях достижения обеспечения государственного суверенитета в рассматриваемой сфере, включая технологический и цифровой, необходимы разработка и развитие организационно-правовых механизмов современного анализа использования информационных технологий и формирования среды доверия. Актуальным в связи с этим видится вопрос о принятии специального

<sup>1</sup> Статья написана в рамках государственного задания FMUZ-2024-0035 «Обеспечение цифрового суверенитета и информационной безопасности правовыми средствами».

---

Федерального закона «Об информационной безопасности Российской Федерации», в котором будет отражена политика государства, направленная на системное регулирование широкого круга взаимосвязанных вопросов с учетом существующих вызовов праву, включая достижение технологического суверенитета на основе разработки отечественной элементной базы, системного программного обеспечения, средств и систем защиты информации, а также подготовки специалистов в IT-отрасли; повышение цифровой и информационно-правовой грамотности населения; формирование условий для развития национальных мировых стандартов, отечественных стартапов и платформ в информационной сфере.

**Ключевые слова:** национальная безопасность, правовое обеспечение, информационная безопасность, система информационного права, правовые риски, государственный, информационный суверенитет, цифровой суверенитет, технологический суверенитет.

## ENSURING SOVEREIGNTY IN THE INFORMATION SPACE IS A STRATEGIC TASK OF NATIONAL POLICY

**Abstract:** the article is devoted to the study of current information and legal issues concerning the value and significance of state sovereignty under the influence of the digital transformation of modern technologies. The authors' attention is drawn to the problems of determining the role and content of the information sovereignty of the state, its differences from the classical concept of state sovereignty. The article analyzes the emerging doctrinal and interdisciplinary approaches of foreign and domestic research scientists to the definition of the concept of state sovereignty, information sovereignty, digital sovereignty in the process of digital transformation, as well as justification.

The analysis of individual theoretical conclusions and provisions of doctrinal significance, as well as a number of strategic planning documents, indicates the need to develop new conceptual approaches to ensuring information security of the Russian Federation, requiring not only the implementation of protective measures of legal influence, but also the growth of legal means of a preventive and proactive nature for the protection national interests.

The article substantiates the conclusion that in order to achieve state sovereignty in the area under consideration, including technological and digital, it is necessary to develop and develop organizational and legal mechanisms for modern analysis of the use of information technology and the formation of an environment of trust for security. An urgent task, in our opinion, is the issue of adopting a special Federal Law "On Information Security of the Russian Federation", which will reflect the state policy aimed at systematically regulating a wide range of interrelated issues, taking into account existing challenges to the law, including achieving technological sovereignty based on the solution organizational and legal issues of economic conditions for the development and production of domestic hardware components, system software, as well as information security tools and systems, as well as training of IT industry specialists, increasing digital and information and legal literacy of the population, creating conditions for the development of national world standards, as well as domestic startups and platforms in the field.

**Keywords:** national security, legal support, information security, information law system, legal risks, state, information sovereignty, digital sovereignty, technological sovereignty.

---

---

Укрепление суверенитета государства является одним из важнейших условий обеспечения состояния защищенности национальных интересов государства в цифровую эпоху. Это обуславливает рост внимания к вопросам информационной безопасности на международном и национальном уровне в связи с очевидностью возрастающих рисков, вызовов и угроз в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ-среде), как это принято называть в международно-правовых документах или в информационном пространстве (наиболее часто употребляется в российской научной среде), с неисполнением общепризнанных принципов и норм международного права.

Вместе с тем отмечается дискуссионный характер вопросов, касающихся принадлежности суверенитета государству в целом или государственной власти, отличия суверенитета от совокупности суверенных прав или отдельных полномочий государства. В связи с этим вызывает особую обеспокоенность нарушение одного из основных принципов международного права – соблюдения суверенитета государства, в том числе и в ИКТ-среде.

Дискуссии относительно суверенитета в юридической научной среде ведутся давно. В работах известных теоретиков права выдвигаются различные конструкции суверенитета как признака государства. Так, один из теоретиков права, в числе первых признавший информационное право, профессор А. Б. Венгеров отмечал, что «государственный суверенитет является одной из важнейших черт государства и заключается в верховенстве и независимости от какой-либо иной власти, обладании правом и возможностью осуществлять внутреннюю и внешнюю политику от имени всего общества внутри и вне страны» [1, с. 92]. Вместе с тем, как отмечает А. И. Порфирьев, «в юридической науке понятие суверенитета проходит терминологический кризис, который поставил вопрос об актуальности данного термина и состоит в том, что смысл, вкладываемый юридической наукой в это понятие, входит в противоречие с его современным фактическим правовым содержанием [2, с. 3].

При изучении генезиса понятия государственного суверенитета также следует обратить внимание на то, что сегодня исследуется применение терминов «информационный суверенитет», «киберсуверенитет», «технологический суверенитет» и т. д. Между тем значительных различий в их определениях пока не выявлено. Анализ общетеоретических подходов свидетельствует о том, что суверенитет является признаком государства, общей категорией государственного суверенитета в информационном пространстве, а категория информа-

---

---

ционного суверенитета нам представляется равнозначной категорией в современных условиях. Например, В. Гонг обращает внимание на внутреннюю и внешнюю составляющие информационного суверенитета государства. При этом к внутреннему информационному суверенитету он относит обеспечение высшей власти государства для поддержания информационного порядка и реализации государственной информационной политики. Что касается внешнего информационного суверенитета государства, то В. Гонг в своих работах делает вывод, что «он обеспечивается на основе реализации принципа юридического равенства государств, независимости от внешнего контроля при производстве и использовании информации» [3]. В то же время, по мнению М. М. Кучерявого, «необходимо информационный суверенитет государства сочетать с формированием и реализацией государственной информационной политики, целью которой является реализация национальных интересов, обеспечение информационной безопасности в национальном сегменте и глобальном информационном пространстве» [4, с. 25]. Несмотря на обострившиеся в последнее время дискуссии, следует признать, что четкое понятие информационного суверенитета пока не сформировано. Вместе с тем полагаем, что это важно и для развития теории информационного права. Логичным представляется рассматривать информационный суверенитет как способность технологически и законодательно обеспечивать и защищать независимость государства и конституционные права граждан в информационном пространстве от угроз.

А. А. Ефремов в диссертационном исследовании раскрывает содержание категории государственного суверенитета в информационном пространстве как юридического свойства (признака) государства, особого субъекта информационно-правовых отношений, осуществляющего их правовое регулирование как в пределах своей территории (внутригосударственное информационное пространство), экстерриториальных режимов, так и в глобальном и региональном информационном пространстве [5, с. 15]. В связи с этим в информационно-правовой механизм обеспечения государственного суверенитета он полагает необходимым включать и систему организационных, нормативных, функциональных и инструментально-процедурных элементов, осуществляющих регулирующее влияние на общественные отношения. Представляется, что в современных условиях важны и необходимы новые подходы к разработке такого механизма, структуры его отдельных элементов на основе аналитических исследований. Для этого требуются выявление, анализ, прогнозирование, предотвращение угроз в информационном пространстве. Любое взаимодействие государств,

---

---

включая сотрудничество, не может заменить суверенитет, поскольку это неотъемлемое качество государства, в том числе в условиях появления и широкого использования информационно-коммуникационных технологий, то есть в новой среде. Однако полагаем, что эта сфера сама по себе не может рассматриваться в качестве определяющего фактора для ограничения или тем более отмены суверенитета государства. В контексте рассматриваемой темы представляет интерес позиция члена-корреспондента РАН профессора А. Н. Савенкова, который обосновывает «трансформацию парадигмы государственного суверенитета на основе тенденций правовой интервенции как в форме “мягкого права”, так и развития экстерриториального действия законодательства ряда стран» [6].

Особого внимания, на наш взгляд, заслуживает точка зрения президента Национальной ассоциации международного права профессора А. Я. Капустина, выделившего в международно-правовой доктрине на основе системного анализа три подхода к определению роли суверенитета государства в киберпространстве. Представители первого подхода, который он определяет как нигилистический, «полностью отрицают возможность признания суверенитета государства в киберпространстве и утверждают, что киберпространство свободно от суверенитета государства» [7, с. 101].

Что касается второго подхода, противоположного первому по своей сути, то его приверженцы, напротив, «признают значение государственного суверенитета для международного правового регулирования, статус киберпространства, вместе с тем считают невозможным применение этого регулирования в киберпространстве» [Там же]. Как справедливо отмечает профессор А. Я. Капустин, ключевым в данном подходе является то, что «они отрицают применение в киберпространстве принципа суверенитета и подменяют его использованием понятия “юрисдикция государства”, необходимость использования которого, по мнению сторонников такого подхода, представляется как средство борьбы с киберпреступностью». Несомненно, что такая постановка вопроса значительно сужает системные подходы и потенциал правового регулирования для поддержания международной информационной безопасности.

Как отмечается в указанной работе, представители третьего доктринального подхода выступают сторонниками поддержки интересов государства в укреплении суверенитета в киберпространстве, считая, что «суверенитет является важной основой для развития международного правового регулирования взаимоотношений государства в киберпространстве» [Там же].

---

---

Данный анализ свидетельствует, несомненно, о разных позициях, которые, на наш взгляд, нуждаются в сближении, учитывая то, что важной составляющей государственного суверенитета в современных условиях разрастающегося мирового кризиса, преодоления усиливающихся санкций и перехода к многополярности становится необходимость сосредоточиться на проблемах технологического суверенитета, связанных, в первую очередь, с обеспечением реализации политики импортозамещения. В этом контексте также развиваются дискурсы относительно обеспечения цифрового суверенитета, сетевого, научно-технологического и т.д. Возникает вопрос, каким образом эти проблемы связаны с правовым обеспечением информационной безопасности и как соотносятся так называемые виды суверенитета с общепризнанным государственным суверенитетом.

Обращает на себя внимание тот факт, что Президентом РФ в 2021 г. утвержден целый ряд документов стратегического планирования в области национальной и международной информационной безопасности, в которых отмечается необходимость укрепления информационного суверенитета государства и усиления его роли на международной арене [8]. В базовых документах стратегического планирования в России ключевую роль среди национальных приоритетов занимают направления, касающиеся обеспечения информационной безопасности. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [9] определено, что целью обеспечения информационной безопасности является укрепление суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве. В Доктрине информационной безопасности Российской Федерации в качестве стратегической цели также указаны защита суверенитета, территориальной целостности, обеспечение устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, оборона и безопасность государства [10]. Вопросы суверенитета нашли отражение в качестве одной из задач развития военной организации в Военной доктрине Российской Федерации [11], в действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [8], в которой закреплена задача укрепления информационной безопасности в военной организации государства. В другом документе стратегического планирования – Основах государственной политики Российской Федерации в области национальной и международной информационной безопасности [12] – закреплена необходимость укрепления информационного суверенитета государства и усиления его роли на международной арене. Таким образом, при формировании государственной политики в новых редакциях документов стратегического планирования обо-

---

---

значена необходимость учета национальных интересов Российской Федерации, комплекса скоординированных мер, направленных на формирование системы информационной безопасности и правового обеспечения информационной безопасности в области международного сотрудничества. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы [13] определены правовые механизмы, позволяющие реализовать суверенное право государств на регулирование информационного пространства, указано на необходимость отстаивать суверенное право государства, определять информационную, технологическую и экономическую политику в национальном сегменте сети Интернет. Кроме того, в Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года [14] к основным принципам развития использования технологий искусственного интеллекта отнесен «технологический суверенитет: обеспечение необходимого уровня самостоятельности Российской Федерации в области искусственного интеллекта, в том числе посредством преимущественного использования отечественных технологий и технологических решений, разработанных на основе искусственного интеллекта» [Там же]. В связи с процессами цифровой интеграции в рамках региональных международных организаций отмечается, что возрастает необходимость защиты государственного суверенитета. Так, в Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года [15] подчеркнута, что цифровая повестка реализуется в сферах экономического сотрудничества, определенных Договором, где государства-члены самостоятельно разрабатывают, формируют и реализуют национальную политику в сферах цифровизации экономики, связи и информатизации, обеспечения устойчивого функционирования и безопасности единого информационного пространства и инфраструктуры связи, в том числе реализуют национальные мероприятия по развитию цифровой повестки. Поэтому целевые ориентиры пока не получили развития в информационном законодательстве, а также в рамках участия России в деятельности международных организаций в сфере регулирования информационных отношений.

Кроме того, нельзя забывать, что принцип суверенитета является по-прежнему одним из ключевых (базовых) принципов в мировом сообществе, закрепленных в Уставе ООН [16], в Декларации принципов построения информационного общества (2003) [17] и др.

Анализ политико-правовой ситуации, связанной с усилением угроз информационной безопасности и вызовов праву, как национальному, так и международному, убедительно демонстрирует острую потреб-

ность в выработке новых концептуальных подходов к вопросам обеспечения государственного суверенитета в информационном пространстве. Все громче звучат заявления в мире, и не только юристов, о кризисе международного права и необходимости модернизации его системы, включая обеспечение защиты государственного суверенитета в информационном пространстве. Поправка в Конституцию РФ, предусмотренная ст. 67, дополнена новой частью – 2.1: «Российская Федерация обеспечивает защиту своего суверенитета и территориальной целостности...» [18]. На наш взгляд, понятие обеспечения государственного суверенитета несколько шире, чем понятие его защиты, но такой подход нуждается в междисциплинарных исследованиях и обоснованиях. При этом важно учитывать возрастающее влияние на суверенитет процессов глобализации и мирового кризиса, а также необходимость определения суверенитета в информационной сфере, в киберпространстве, соотношение информационного и цифрового суверенитета. Кроме того, требуются исследования тенденций и проблем правового обеспечения в данной сфере. В соответствии с новой редакцией ч. 2 ст. 80 Конституции РФ «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» [19]. Согласно п. «ж» ст. 83 Конституции РФ в новой редакции, к компетенции Президента РФ отнесено формирование Совета Безопасности РФ в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз [Там же].

По мнению А. К. Дубеня, правовое обеспечение информационной безопасности РФ является составной частью системы правового обеспечения национальной информационной безопасности в Российской Федерации. Автор обосновывает ключевую роль формирования и реализации политики технологического суверенитета в сфере информационно-коммуникационных технологий для целей и задач организационного и правового обеспечения информационной безопасности [20, с. 9]. Правовое обеспечение информационной безопасности входит в систему обеспечения национальной безопасности РФ, определяется

---

целями и задачами противодействия внутренним и внешним информационным угрозам при использовании цифровых технологий, противостояния развивающимся в условиях геополитических рисков деструктивным процессам, направленным на разрушение информационного пространства РФ, нарушение прав и свобод граждан, безопасности общества и государства, а также создает угрозу социально-экономическому развитию страны и отечественным цифровым технологиям, включая технологический суверенитет России [Там же, с. 93].

В условиях цифровизации и влияния цифровых технологий, как уже отмечалось, активизировались научные дискуссии о роли и значении суверенитета государств в киберпространстве, основой которых, бесспорно, послужила трансформация информационного общества. В последнее время вызывают споры актуальные вопросы относительно цифрового суверенитета и цифрового государства. Проблемы цифрового суверенитета порождают политико-правовой научный дискурс. Так, в условиях цифровой трансформации весьма распространены мнения о необходимости определения понятий «цифровой суверенитет» (В. А. Никонов, А. С. Воронов, В. А. Сажина) [21] и «технологический суверенитет». Между тем, как известно, дефиниция понятия «технологический суверенитет» не закреплена законодательно, но имеет стратегическое значение в области обеспечения национальной информационной безопасности. Кроме того, приказом Минпромторга России от 29 мая 2019 г. № 1869 «Об утверждении концепции создания российского сегмента евразийской сети промышленной кооперации и субконтрактации» [22] в качестве одной из задач российского сегмента промышленной кооперации определено обеспечение цифрового суверенитета по защите информации.

В современных геополитических условиях глобальной технологической трансформации и экстерриториальности также возрастает роль цифрового суверенитета в обеспечении безопасности государства. Ряд ученых считает, что наличие цифрового суверенитета способствует защите собственного национального сегмента общественного, политического, социально-экономического пространства, кроме того, от цифрового суверенитета сегодня зависит уровень государственного суверенитета в целом [21, с. 208]. Цифровой суверенитет можно рассматривать как компонент технологического суверенитета. Следует поддержать позицию, высказанную в диссертационном исследовании А. К. Дубеня, отмечающего, что «при наличии большого количества кибератак и отдельных угроз цифровой суверенитет является возможностью независимого суверенного государства самостоятельно определять степень и способ участия в информационной деятельности

---

при применении цифровых технологий для реализации собственных интересов и противодействия противоправным действиям в национальном информационном пространстве» [1, с. 91]. Анализ вопросов технологического суверенитета России при учете защиты информации на современном этапе даст возможность для достижения информационной свободы в рамках обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Следует также признать, что одной из приоритетных, стратегических задач является совершенствование нормативно-правового и технологического обеспечения независимости государства в информационном пространстве. Поэтому сегодня особенно необходимо понимание состояния защищенности интересов Российской Федерации, при котором гарантируется защита конституционно значимых ценностей в целях обеспечения суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве, включая технологический суверенитет, социально-экономическое развитие и достижение гражданского согласия. В связи с этим важной представляется реализация технологического суверенитета в сфере информационно-коммуникационных технологий в целях обеспечения информационной безопасности. Правовое обеспечение национальной информационной безопасности Российской Федерации определяется многовекторностью развития общественных отношений в информационной сфере в современных условиях цифровизации при формировании многополярного мира и усилении противоборства в информационной сфере, борьбы с киберпреступностью и угроз биологической безопасности.

Среди приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности в развивающемся современном цифровом пространстве стратегической задачей является противодействие информационно-психологическому воздействию. Возрастает значение развития теории суверенитета государств в информационном пространстве, включая обеспечение цифрового суверенитета и достоверности общественно значимой информации, а также противодействие распространению фейковой информации, защиту русского языка и культуры, усиление правовых требований к защите конфиденциальности цифровых данных, охрану цифрового суверенитета, противодействие кибератакам и киберпреступности, цифровому давлению глобальных IT-корпораций и др.

Указанные приоритеты и задачи детерминируют формирование государственной политики в публично-правовой сфере, трансформацию правовой системы, системы правового регулирования на основе обеспечения информационной безопасности, связанной с развитием

---

понятийного аппарата, вопросами ответственности. Представляется необходимым устранение пробелов в правовом регулировании в рассматриваемой сфере путем разработки специального федерального закона, направленного на обеспечение информационной безопасности. Не отрицая важности цифровой модернизации различных сфер, полагаем, что нельзя оставлять без должного внимания развитие теории информационного права, включая разработку теоретико-методологических вопросов информационной безопасности, являющихся приоритетными. Однако сегодня генезис государственной политики и выделение приоритетов в этой области свидетельствуют о переходе к формированию государственной политики на основе стратегического планирования в области национальной безопасности (нормативной базой при этом служат не только концептуальные документы, но и стратегические, утверждаемые указами Президента РФ). В связи с этим обоснованным представляется вывод о необходимости выработки новых концептуальных позиций к обеспечению информационной безопасности Российской Федерации, требующих не только реализации защитных мер правового воздействия, но и роста значения правовых средств превентивного и опережающего характера для защиты национальных интересов.

Для достижения цифрового технологического суверенитета в современных условиях перспективным является развитие организационно-правовых механизмов анализа защищенности цифровых данных, формирования безопасной цифровой среды, обладающей необходимым уровнем цифровой зрелости [23]. Необходимо формирование организационно-правовых и экономических условий разработки и производства отечественной элементной базы, системного программного обеспечения, а также средств и систем защиты информации. Не менее значимыми представляются подготовка специалистов для IT-отрасли, повышение цифровой и информационно-правовой грамотности населения, формирование условий для развития отечественных стартапов и повышения конкурентоспособности российских организаций, работающих в данной сфере.

Таким образом, проведенное исследование, на наш взгляд, подтверждает вывод о том, что, несмотря на весьма широкий спектр приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности, на российское законодательство в современных реалиях значительное влияние оказывают новые вызовы и угрозы. В связи с этим сегодня необходимо принятие специального федерального закона «Об информационной безопасности Российской Федерации», в котором должно найти отражение системное правовое регулирование широкого круга

---

взаимосвязанных вопросов с учетом существующих вызовов праву и рисков в информационной сфере.

### Список литературы:

1. Теория государства и права : учебник / А.Б. Венгеров. – 2-е изд. – М. : Омега-Л, 2005. – 607 с.
2. Порфирьев, А.И. Национальный суверенитет в российском федерализме : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Порфирьев. – М., 2008. – 34 с.
3. Gong, W. Information Sovereignty Reviewed / W. Gong // Intercultural Communication Studies. – 2005. – Vol. XIV. – Iss. 1. – P. 119–135.
4. Кучерявый, М.М. К осознанию информационного суверенитета в тенденциях глобального информационного пространства / М.М. Кучерявый // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2015. – № 12. – С. 22–27.
5. Ефремов, А.А. Информационно-правовой механизм обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Ефремов. – М., 2021. – 418 с.
6. Савенков, А.Н. Философия права, правовое мышление и глобальные проблемы современной цивилизации / А.Н. Савенков // Трансформация парадигмы права в цивилизационном развитии человечества: доклады членов РАН / под общ. ред. А.Н. Савенкова. – М. : ИГП РАН, 2019. – С. 67–69.
7. Капустин, А.Я. Суверенитет государства в киберпространстве: международно-правовое измерение / А.Я. Капустин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2022. – Т. 18. – № 6. – С. 99–108.
8. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.
9. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ч. 2, ст. 212 (утр. силу).
10. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2016 (дата обращения: 19.12.2023).
11. Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976) // Рос. газ. – 2014. – 30 дек.
12. 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.
13. 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.
14. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 41, ст. 5700.

---

15. Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года : решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. – URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 19.12.2023).

16. Устав Организации Объединенных Наций (с изм. на 16 сентября 2005 г.). Статут Международного Суда // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XII. – М. : Госполитиздат, 1956.

17. Женевская Декларация принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии» : принята 12 декабря 2003 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: [https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec\\_wsisis.pdf](https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec_wsisis.pdf) (дата обращения: 27.09.2022).

18. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.12.2023).

19. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.12.2023).

20. Дубень, А. К. Правовое обеспечение информационной безопасности в системе информационного права в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. К. Дубень. – М., 2023. – 239 с.

21. Никонов, В. А. Цифровой суверенитет современного государства: содержание и структурные компоненты (по материалам экспертного исследования) / В. А. Никонов, А. С. Воронов, В. А. Сажина и др. // Вестник Томск. гос. ун-та. – Сер. : Философия. Социология. Политология. – 2021. – № 60. – С. 206–216.

22. Об утверждении концепции создания российского сегмента евразийской сети промышленной кооперации и субконтрактации : приказ Минпромторга России от 29 мая 2019 г. № 1869. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

23. Полякова, Т. А. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» / Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев // Государство и право. – 2021. – № 9. – С. 107–116.

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

**S. F. Afanasiev,**  
Doctor of Law Sciences, Professor, Head  
of the Department of Arbitration on  
process of Saratov State Law Academy,  
Head of the Sector of Theory  
and Sectoral Problems of Legal Policy  
of the Saratov branch of the Institute  
of State and Law of Russian  
Academy of Sciences  
af.73@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-54-64

## ПРАВОВАЯ ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ О ТРАНЗИТИВНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

**Аннотация:** настоящая статья посвящена исследованию актуальных вопросов, связанных с применением норм о транзитивности в современном цивилистическом процессе как одного из направлений правовой политики. Отмечается, что продолжающаяся дифференциация правового регулирования в сфере отечественного гражданского, арбитражного и административного судопроизводства привела к проблеме перехода одного судебного производства в другое, законодательное решение которой не является простым с точки зрения функциональной деятельности как суда первой инстанции, так и органов правосудия, осуществляющих проверку постановлений, не вступивших и вступивших в законную силу. Важно усматривать корреляцию между нарушениями, которые допускают суды первой инстанции при применении процессуальных норм о транзитивности, и правовыми основаниями отмены (изменения) судебных постановлений, в том числе с учетом наличия или отсутствия так называемых безусловных оснований, вызывающих нуллификацию таких постановлений. Через призму конкретных примеров из судебной правоприменительной практики доказывается, что в настоящее время органы правосудия различным образом используют механизм транзитивности, особенно в рамках гражданского и административного судопроизводства, что, в свою очередь, обуславливает неоднородную прикладную реализацию принципов законности и правовой определенности, а равно нетождественное понимание их имманентного соотношения.

**Ключевые слова:** правовая процессуальная политика, цивилистический процесс, гражданское судопроизводство, арбитражное судопроизводство, административное судопроизводство, нормы о транзитивности, основания к отмене (изменению) судебных постановлений.

## LEGAL PROCEDURAL POLICY IN THE FIELD OF APPLICATION OF RULES ON TRANSITIVITY IN THE MODERN CIVIL PROCESS

**Abstract:** this article is devoted to the study of topical issues related to the application of rules on transitivity in the modern civil process, as one of the areas of legal policy. It is noted that the ongoing differentiation of legal regulation in the sphere of domestic civil,

---

*arbitration and administrative proceedings has inevitably led to the problem of the transition of one judicial proceeding to another, the legislative solution of which is not simple from the point of view of the functional activities of both the court of first instance and the justice authorities carrying out the inspection resolutions that have not entered into force and have entered into legal force. It is substantiated that it is important to see the correlation between the violations committed by the courts of first instance when applying procedural rules on transitivity, as well as the legal grounds for the cancellation (change) of court decisions, including taking into account the presence or absence of the so-called unconditional grounds causing nullification such decisions. Through the prism of specific examples from judicial law enforcement practice, it is proved that currently the justice authorities use the mechanism of transitivity in various ways, especially within the framework of civil and administrative proceedings, which in turn determines the heterogeneous applied implementation of the principles of legality and legal certainty, as well as a non-identical understanding of their immanent ratios.*

**Keywords:** legal procedural policy, civil process, civil proceedings, arbitration proceedings, administrative proceedings, rules on transitivity, grounds for repeal (change) of court decisions.

Российская правовая процессуальная политика имеет множество внешних и внутренних проявлений. Одно из них – введение в действие и последующее совершенствование норм о транзитивности, с недавних пор достаточно широко применяемых в гражданском судопроизводстве. Так, Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ [1] была изменена ст. 128 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) [2], регулирующая режим отказа принятия административного искового заявления, а также ст. 194 КАС РФ, которая перечисляет причины прекращения производства по административному делу. Среди них есть и такая: заявление подлежит рассмотрению в порядке конституционного или уголовного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях либо не подлежит рассмотрению в судах. При этом разом подверглись модификации аналогичные по своей целевой направленности ст. 134 и 220 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) [3]. Из гражданского процессуального закона убрали фразу «заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке».

Здесь имеет место законодательная итерация парных норм (ст. 128 и 194 КАС РФ; ст. 134 и 220 ГПК РФ), а в отношении судов первой инстанции вводится запрет на отказ в принятии заявления, а также на прекращение производства по делу только потому, что материально-правовое притязание подлежит рассмотрению и разрешению

---

посредством административного или гражданского судопроизводства. При этом в законе по-прежнему осталось такое основание для отказа в принятии заявления и прекращения производства по делу, как «заявление не подлежит рассмотрению в судах», которое у органов правосудия вызывает известные трудности [4, 5].

Для того чтобы процессуальные новации были гармоничными с позиции инстанционной линейки и нарушения, связанные с установлением надлежащего вида судопроизводства, не приводили к автоматической отмене итоговых решений лишь по формальным причинам, Верховный Суд РФ дал официальное истолкование по поводу того как следует применять нормы КАС РФ и ГПК РФ о транзитивности.

В постановлениях Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» [6] и от 9 июля 2020 г. № 17 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства РФ, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» [7] сообщается, что при установлении судом апелляционной (кассационной) инстанции того, что дело подлежит рассмотрению в порядке гражданского, а не административного судопроизводства, выносится определение о переходе к разбору дела по должным правилам. Сходные тезисы *ex officio* есть в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, посвященных положениям ГПК РФ.

Если вникать в более глубокие слои мотивации того, почему Верховный Суд РФ дал такие разъяснения, то, видимо, это было сделано в целях нахождения процессуального равновесия между принципами законности и справедливости административного судопроизводства, которые во многом детерминируют требования к судебному решению (в первую очередь оно должно быть законным и обоснованным), а также объективной потребностью обеспечения правовой определенности публично-правовых отношений, конституированных в правосудном акте [8].

Европейский Суд по правам человека в постановлениях от 24 июля 2003 г. «Рябых против России» (*Ryabykh v. Russia*) и от 20 июля 2004 г. «Никитин против России» (*Nikitin v. Russia*) отметил, что уважение правовой определенности презюмирует устойчивость и стабильность судебных решений, вступивших в законную силу [9, 10].

В связи с этим можно солидаризоваться с В.В. Тереховым, который пишет, что *res judicata* выступает своеобразным инструментом достижения целей, декларируемых правовой определенностью [11, с. 203–209]. Причем на это соображение никак не влияет факт

---

---

принятия Федерального закона от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» [12], ведь законность и правовая определенность суть универсальные юридические категории, широко апробированные и используемые в российском административном, гражданском и арбитражном судопроизводстве.

Ровно такой же нарратив у Конституционного Суда РФ, который в одном из своих последних постановлений отметил: «условия пересмотра судебных актов должны отвечать критериям процессуальной эффективности, экономии в использовании средств судебной защиты, прозрачности отправления правосудия, исключать затягивание или беспочвенное возобновление судебного разбирательства, гарантировать справедливость судебного решения и одновременно правовую определенность, включая признание законной силы судебных решений, их неопровержимости (*res judicata*), без чего недостижим баланс публично- и частноправовых интересов» [13].

Тем не менее в отдельных судебных кассационных округах практика не ушла от чрезмерного юридического пуризма, обуславливающего превалирование начала законности над правовой определенностью. Так, гр. Л. обратилась в суд с административным иском к администрации городского округа и муниципальному казенному учреждению о признании недействительным отказа в предоставлении услуги по приватизации жилого помещения и признании права собственности на это помещение. Решением районного органа правосудия, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам, требования частично удовлетворены. Пятый кассационный суд общей юрисдикции отменил принятые по делу акты, так как, «исходя из содержания заявленных требований об оспаривании отказа в приватизации помещения и признании за гр. Л. права собственности на жилое помещение, оснований для рассмотрения настоящего дела в порядке административного судопроизводства не имелось, поэтому необходимо было перейти к рассмотрению дела по правилам гражданского судопроизводства. Таким образом, судебные акты нельзя признать законными, они подлежат отмене» [14].

*Pro forma* Пятый кассационный суд общей юрисдикции прав, поскольку налицо девиация реализации норм процессуального права в том их истолковании, которое дано Верховным Судом РФ в означенных выше постановлениях Пленума. Согласно ст. 328 КАС РФ отменять или изменять судебные акты через призму кассационного пересмотра допустимо, только если такие девиации являются суще-

---

ственными и без их устранения не представляется возможным восстановить права, свободы и законные интересы физического лица или организации. В чем же тогда заключается здравый смысл отмены решения по причине несоблюдения того или иного процессуального порядка, если с материально-правовой точки зрения (т.е. содержательно) оно все равно будет продублировано в прежнем виде, но теперь через инструментарий гражданского судопроизводства?

Вместе с этим зададимся еще несколькими немаловажными вопросами. Всегда ли переход суда апелляционной (кассационной) инстанции к рассмотрению дела по «правильным» правилам судопроизводства суть своеобразная панацея, способная нивелировать ошибки, сделанные нижестоящими органами правосудия (особенно в аспекте необходимости получения дополнительных (новых) доказательств, а также исследования юридически значимых обстоятельств с привлечением всех заинтересованных участников процессуальных правоотношений)? Если нет, то может ли в этом случае более высокий в иерархии орган правосудия отменить судебное решение, указав на то, что дело следует урегулировать в другом виде судопроизводства и направить его на новое рассмотрение?

Поставленные вопросы являются менее актуальными для судов кассационной инстанции, несмотря на то, что, исходя из ст. 329 и 390 ГПК РФ, они могут отменить акты суда первой или апелляционной инстанции полностью либо в части и направить дело на новое рассмотрение в один из нижестоящих судов [15].

Касательно же судов, выполняющих апелляционную функцию, все несколько сложнее, ведь согласно ст. 307 КАС РФ в административном судопроизводстве при проверке вынесенного решения нет запрета на принятие дополнительных (новых) доказательств [16, с. 53–85]. Более того, в п. 32 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» [6] подчеркивается, что в контексте принципа активной роли суда не имеет юридического значения обсуждение того, могли ли доказательства быть представлены лицами, участвующими в деле, в суд первой инстанции. В любом случае эти доказательства нужны для принятия законного и обоснованного решения.

Как верно отмечает Е.Е. Уксусова, «допущение законом суду первой инстанции такого рода активности в доказательственной деятельности применительно к спорным публичным правоотношениям предопределяет ее сохранение в апелляции» [17, с. 279].

---

---

Этому корреспондирует одно из полномочий ст. 309 КАС РФ, руководствуясь которым суд апелляционной инстанции может отменить судебное решение и направить административное дело на новое рассмотрение по ряду безусловных оснований: если само дело рассмотрено в незаконном составе или в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных надлежащим образом о времени и месте судебного заседания; при разрешении вопроса о правах и обязанностях непривлеченных субъектов спорных правоотношений; при aberrации ведения аудиопротоколирования судебного заседания.

Нарушение процессуальных норм о транзитивности формально не должно провоцировать со стороны суда апелляционной инстанции отмену решения, принятого по административному делу, и его направление на новое рассмотрение, если этому не сопутствуют обстоятельства, зафиксированные в п. 3 ст. 309 КАС РФ. В корреляционном аспекте это и многое другое не совсем логично, а потому обоснованно критикуется правоведами из-за «отсутствия концептуального подхода законодателя к регулированию процессуальных отношений» [18, с. 213].

Одна из новелл КАС РФ – появление у апелляционной инстанции рестриктированного права направления административного дела на новое рассмотрение в районный суд, что расценивается как один из элементов неполной апелляции [19, с. 63–71]. Это происходит только при наличии обстоятельств, непременно вызывающих нуллификацию итогового судебного акта, среди которых нет нарушения процессуальных норм о транзитивности.

In abstracto при простом выявлении соответствующего нарушения суд апелляционной инстанции обязан перейти к рассмотрению заявленного требования посредством гражданского судопроизводства, руководствуясь полномочиями, предоставленными ему нормами ГПК РФ [6] (последний кодекс не наделяет вторую инстанцию правом отменить решение суда и направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции). Если же будет иметь место сочетанность – нарушение процессуальных норм о транзитивности с обнаружением безусловных оснований к отмене – надо отменять решение и направлять дело в суд первой инстанции, указав на то, что оно подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, а не административного. В таком случае переходить в рамках апелляционного пересмотра к другому виду судебного производства только ради самого перехода не совсем рационально.

Складывающаяся практика также предлагает вариативные решения относительно поставленных выше вопросов. Так, гр. К. адресовал

---

в суд административный иск к администрации муниципального образования о признании незаконным постановления о прекращении договора аренды земельного участка. Решением суда, которое затем было отменено апелляционным определением с направлением дела на новое рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства, отказано в удовлетворении иска. Третий кассационный суд общей юрисдикции дезавуировал данное определение: «дело по иску гр. К. подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства, суд апелляционной инстанции должен был решить вопрос о переходе к рассмотрению дела по правилам гражданского судопроизводства, не передавая дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции» [20, 21].

Сделано это было вследствие того, что кассационные судьи с учетом собственных достаточно широких правомочий *discretio* (к сожалению, далеко не всегда стоящих на страже обеспечения единообразия правоприменения [22, с. 63–77]), а также вне сопряжения с безусловными основаниями, влекущими отмену решения, расценили нарушение процессуальных норм о транзитивности как само по себе существенное, «без устранения которого невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов» (ч. 1 ст. 328 КАС РФ). И это несмотря на то, что Верховный Суд РФ, как было показано ранее, придерживается несколько иных воззрений.

Правда есть и весомый контраргумент: не стоит забывать о том, что в условиях реализации начала активной роли суда (ст. 6 КАС РФ) имеется повышенная гипотетическая взаимная регрессия нарушения процессуальных норм о транзитивности с обширной доказательственной деятельностью и всем, что ей сопутствует. Например, с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для дела, или их недоказанностью, что может порождать неверную консеквенцию касательно заявленных лицом материально-правовых требований [23, с. 58–62; 24, с. 341].

Гражданка Р. обратилась в суд с административным иском с заявлением, в котором просила признать незаконным решение одного из управлений социальной политики об отказе в выдаче предварительного разрешения на совершение сделки по отчуждению недвижимого имущества подопечного. Решением районного суда иск оставлен без удовлетворения. Свердловский областной суд решение отменил в связи с неверным установлением надлежащего вида судопроизводства «с направлением дела на новое рассмотрение в порядке гражданского судопроизводства» [25]. Но в этом случае апелляционное определение осталось в силе (*sic*).

---

---

В гражданском судопроизводстве апелляционная инстанция, согласно ст. 327.1 ГПК РФ, может принимать дополнительные (новые) доказательства, если лицо, участвующее в деле, аргументировало неосуществимость их передачи нижестоящему суду по причинам, не зависящим от него, и они являются уважительными. Как следствие, в п. 42 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 16 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» [26] поясняется, что среди прочего к таким причинам относятся необоснованное отклонение судом первой инстанции ходатайств лиц, участвующих в деле, об истребовании, приобщении к делу, исследовании дополнительных (новых) доказательств либо ходатайств о вызове свидетелей, назначении экспертизы, направлении поручения и др.

По буквальному смыслу ст. 328 ГПК РФ вторая инстанция ввиду полной апелляции не уполномочена законом на отмену судебного постановления и направление гражданского дела на новое рассмотрение (едва ли это всецело отвечает правовым, социальным, организационным и иным задачам, связанным с пересмотром судебных актов, которые не вступили в законную силу [27, с. 55–56; 28, с. 113–123; 29, с. 107–139; 30, с. 34–38]). Реализуется такое действие в том числе и из-за того, что при детектировании безусловных оснований для отмены судебного постановления, предусмотренных ч. 4 ст. 330 ГПК РФ, выносится определение о переходе к разрешению юридического казуса по процессуальным канонам работы суда первой инстанции без учета особенностей, означенных в гл. 39 ГПК РФ. Главное, чтобы подобный переход был обоснованным, иначе, как замечает Верховный Суд РФ, это «изменяет установленное законом разграничение полномочий судов первой и второй инстанций и нивелирует результаты рассмотрения дела в суде первой инстанции» [31].

Таким образом, *ad novam* в гражданском судопроизводстве апелляционный пересмотр с направлением дела на новое разбирательство в нижестоящий орган правосудия не допускается [32, с. 9–13], за исключением отступлений от директив о подсудности, а также если решение было принято только в связи с признанием иска ответчиком либо истечением срока исковой давности без установления и исследования иных значимых фактических обстоятельств.

Можно сделать вывод о том, что по ГПК РФ, если его сопоставлять с КАС РФ, атрибутирование процессуальных норм о транзитивности по гражданским делам никак не соотносится с безусловными основаниями отмены судебного решения посредством апелляционного пере-

смотра. Это подкрепляет довод о том, что проблема соответствующих нарушений и их связи с разными видами оснований отмены судебных постановлений, вынесенных посредством административного и гражданского судопроизводства, требует своего последующего всестороннего доктринально-прикладного обсуждения и унифицированного законодательного регулирования, в том числе в аспекте сохранения единства политико-правовых подходов.

Целесообразно принять во внимание тот факт, что Конституционный Суд РФ еще в 2022 г. высказался в пользу того, что не все девиации в цивилистической процессуальной сфере, в том числе касающиеся переходности судопроизводств, могут служить поводом для отмены или изменения постановлений в апелляционном (кассационном) порядке, а только существенные, приведшие к принятию неправильного по существу судебного акта [33].

### Список литературы:

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ (в ред. от 17 октября 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 49, ч. 1, ст. 7523; 2019. – № 42, ч. 2, ст. 5808.
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10, ст. 1391; Рос. газ. – 2023. – № 297.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46, ст. 4532; Рос. газ. – 2023. – № 297.
4. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 17 сентября 2021 г. № 89-КАД21-1-К7. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Кассационное определение Верховного Суда РФ от 12 июля 2023 г. № 18-КАД23-19-К4. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 июня 2020 г. № 5 // Рос. газ. – 2020. – № 136.
7. О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 17 // Рос. газ. – 2020. – № 157.
8. По делу о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 Кодекса адми-

нистративного судопроизводства Российской Федерации, а также пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А. А. Брюхановой и Е. Л. Русаковой : постановление Конституционного Суда РФ от 24 марта 2020 г. № 12-П. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Рябых против России (Ryabukh v. Russia) : постановление Европейского Суда по правам человека от 24 июля 2003 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Никитин против России (Nikitin v. Russia) : постановление Европейского Суда по правам человека от 20 июля 2004 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Терехов, В. В. Понятие и содержание категории «res judicata» в российском и зарубежном гражданском процессе / В. В. Терехов // Российский юридический журнал. – 2014. – № 5. – С. 203–209.

12. О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы : федеральный закон от 28 февраля 2023 г. № 43-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 10, ст. 1566.

13. По делу о проверке конституционности статьи 129, части первой статьи 331, пункта 3 части первой статьи 379.1, части первой статьи 379.2 и пункта 6 части первой статьи 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Н. П. Хомутиной : постановление Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2023 г. № 53-П. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 2 февраля 2023 г. № 88а-794/2023. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Смоляков, П. Н. Порядок перехода к рассмотрению дела в рамках ГПК РФ и КАС РФ / П. Н. Смоляков. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Борисова, Е. А. Новеллизация законодательства в сфере проверки судебных актов по гражданским и административным делам: цели и средства их достижения / Е. А. Борисова // Вестник гражданского процесса. – 2020. – № 2. – С. 53–85.

17. Уксусова, Е. Е. Действие гражданского процессуального права в правовом быту «порядка судопроизводства» / Е. Е. Уксусова // Вестник гражданского процесса. – 2022. – № 4. – С. 257–292.

18. Жуйков, В. М. Судебная реформа в России конца XX – начала XXI века / В. М. Жуйков // Вестник гражданского процесса. – 2021. – № 5. – С. 191–221.

19. Котлярова, В. В. Полная и неполная апелляции в цивилистическом и судебном административном процессах / В. В. Котлярова // Lex russica. – 2018. – № 6. – С. 63–71.

20. Кассационное определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 17 марта 2021 г. № 88а-3910/2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 13 апреля 2022 г. № 88а-3576/2022 по делу № 2а-8647/2021. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Павлова, М.С. Законные и публичные интересы в административном судопроизводстве в России: проблемы толкования / М.С. Павлова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2022. – № 5. – С. 63–77.

23. Молчанов, В.В. Доказательства и доказывание в административном судопроизводстве / В.В. Молчанов // Законодательство. – 2016. – № 8. – С. 58–62.

24. Опалев, Р.О. Право на эффективную судебную защиту в административном судопроизводстве / Р.О. Опалев. – М. : Городец, 2023. – 432 с.

25. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 12 декабря 2019 г. по делу № 33а-21489/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 июня 2021 г. № 16 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2021. – № 7. – С. 4–19.

27. Загайнова, С.К., Скуратовский, М.Л., Тимофеев, Ю.А. Пересмотр судебных актов в гражданском процессе : учеб. пособие / С.К. Загайнова, М.Л. Скуратовский, Ю.А. Тимофеев – М. : Статут, 2018. – 127 с.

28. Смагина, Е.С. Завершена ли «процессуальная революция»? / Е.С. Смагина // Вестник гражданского процесса. – 2019. – № 4. – С. 113–123.

29. Борисова, Е.А. Апелляционное производство: история, теория, практика / Е.А. Борисова // Вестник гражданского процесса. – 2021. – № 5. – С. 107–139.

30. Алиэскеров, М.А. Рассмотрение апелляционной инстанцией дела по правилам производства в суде первой инстанции в состязательном гражданском процессе / М.А. Алиэскеров // Арбитражный и гражданский процесс. – 2023. – № 3. – С. 34–38.

31. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 5-КГ23-38-К2. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Августина, И.Д. Некоторые проблемы апелляционного производства по гражданским делам / И.Д. Августина // Российский судья. – 2022. – № 1. – С. 9–13.

33. Определение Конституционного Суда РФ от 27 октября 2022 г. № 2679-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

---

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

**S. Yu. Korolev,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Senior Researcher of the Saratov  
Branch of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences  
skorolev1976@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-65-73

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

**Аннотация:** в статье рассматриваются правовые основы управления земельными ресурсами Российской Федерации в современных условиях. Актуальность исследования определяется неэффективным использованием земельного фонда и состоянием земель, имеющим устойчивую тенденцию к деградации, что требует совершенствования правового регулирования. Цель статьи заключается в анализе правовых основ управления земельным фондом на разных исторических этапах развития нашего государства. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. На основе полученных результатов делаются выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования института управления земельными ресурсами.

**Ключевые слова:** государство, государственная власть, муниципальная власть, публичное управление, правовое регулирование, земельные ресурсы, правовые основы, модернизация правовой системы.

## **LEGAL BASIS OF LAND RESOURCES MANAGEMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN MODERN CONDITIONS**

**Abstract:** the article examines the legal foundations of land management in the Russian Federation in modern conditions. The relevance of the study is determined by the inefficient use of the land fund and the state of the land, which has a stable tendency to degradation, which requires improvement of legal regulation. The purpose of the article is to analyze the legal foundations of land fund management at different historical stages of the development of our state. The tasks set were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Based on the results obtained, conclusions and proposals are made to improve the legal regulation of the Institute of land management.

**Keywords:** state, state power, municipal power, public administration, legal regulation, land resources, legal foundations, modernization of the legal system.

Россия – самое большое государство в мире. Ее площадь составляет более 17 млн км<sup>2</sup>, что равняется 12,5 % мировой территории [1]. Обширные пространства, различные природно-климатические условия обусловили наличие огромного количества природных

---

ресурсов. В нашей стране сосредоточено 55 % мировых запасов чернозема, более 20 % запасов пресной воды, примерно такое же количество лесных ресурсов планеты [2, с. 5]. Основой всего этого богатства является земля. В сегодняшних, отнюдь не простых условиях, в которых выстраивается внешняя и внутренняя политика государства, эффективная и рациональная эксплуатация земельного потенциала России выступает залогом устойчивого развития экономики, ее конкурентоспособности, а также повышения благосостояния граждан.

Конституционные положения о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов России предполагают создание условий, при которых:

- 1) осуществлен кадастровый учет всех земельных участков;
- 2) каждый из них используется максимально эффективно;
- 3) в полном объеме воспроизводятся их полезные свойства и качественные характеристики [2, с. 3].

Данные статистики свидетельствуют о том, что сложившееся на сегодняшний день в нашем государстве и обществе отношение к земле не в полной мере соответствует конституционным нормам, и до выполнения вышеуказанных условий необходимо пройти еще долгий путь. Так, несмотря на то, что по площади пашни на душу населения Россия находится на лидирующих позициях (в 3,3 раза превосходя среднемировой уровень), по показателям эффективности землепользования мы заметно отстаем. Девять процентов сельскохозяйственных угодий мира, аккумулированных на нашей территории, дают всего лишь 1,1 % валовой продукции сельского хозяйства [2, с. 5]. Кроме того, серьезные опасения вызывает качественное состояние земли. Развитие негативных процессов, причиной которых являются не столько силы природы, сколько деятельность человека, – устоявшаяся тенденция, зародившаяся десятки лет назад и продолжающая набирать обороты.

Нельзя отрицать тот факт, что государство обеспокоено наличием проблем в этой сфере. Еще в 2002 г. Экологическая доктрина РФ определила факторы деградации природной среды. Среди них: преобладание ресурсодобывающих и ресурсоемких секторов в структуре экономики, что приводит к быстрому истощению природных ресурсов и деградации природной среды; низкая эффективность механизмов природопользования и охраны окружающей среды, включая отсутствие рентных платежей за пользование природными ресурсами; резкое ослабление управленческих, и прежде всего контрольных, функций государства в области природопользования и охраны окружающей среды и т.д. [3]. Сейчас определенно можно сказать, что спустя

---

более двадцати лет со дня утверждения доктрины все они в полной мере присутствуют в сфере земельных отношений. Это вызывает еще большую озабоченность как со стороны общества, так и со стороны государства.

Выходом из сложившейся ситуации является усиление роли государства в регулировании процессов, происходящих в области охраны и использования земель. При этом речь не идет о возврате в эпоху СССР. Суть в том, чтобы создать эффективно работающие механизмы государственного управления, используя опыт прошлого, наложив на него инновационные наработки настоящего. Создание такой системы управления земельным фондом невозможно без должного правового обеспечения. Именно это становится основой любой деятельности.

В исторической ретроспективе правовое обеспечение управления земельными ресурсами всегда было важной составляющей осуществления публичной власти в России. На каждом этапе были свои особенности, обусловленные потребностями общества и государства. Нормы, закладывающие правовые основы процесса управления землей, присутствовали уже в самых первых источниках древнерусского права, появившихся на рубеже IX–XII вв. [4]. Нормативные правовые акты периода феодализма в России (XII–XV вв.) отражали уже более высокую степень развития права по сравнению с законодательством Киевского государства, в том числе и в области земельных отношений. Устоялась система органов управления, в компетенцию которых входило решение земельных вопросов. В нее входили: князь, посадник, сотские. Именно они, в частности, определяли действительность земельных грамот, осуществляли контроль за использованием земли и т.д. [5]. Нормативные правовые акты, появившиеся в период сословно-представительной монархии в России (XVI – XVII вв.), период Российской Империи (XVIII – начало XIX вв.), также совершенствовали систему органов управления землей (с учетом усиления власти единого центрального аппарата, необходимого для управления государством на этом этапе), расширяли круг регулируемых вопросов, увеличили число наказуемых деяний в сфере землепользования. Особо, в контексте рассматриваемой темы, следует выделить внедрение системы Генерального межевания, прообразом которого стали писцовые, переписные и дозорные книги, предусмотренные Соборным Уложением 1649 [6].

В целом, вплоть до 1917 г., государство при регулировании землепользования придерживалось «не столько чисто экологических мотивов, сколько других – частнособственнических, военных, фискальных и т.д.» [7], в том числе и в ходе реформы 1861 г., одной

---

из задач которой была задача обеспечения казенного интереса в процессе использования земли [8].

Социалистическая революция 1917 г. разрушила не только сложившуюся систему права, но и всю систему управления в целом. Началось формирование новой системы правового регулирования, новых органов управления государством. При этом земельные ресурсы опять оказались в центре внимания. Уже первые нормативные правовые акты Советской власти заложили основу регулирования земельных отношений на десятки лет вперед. 26 октября 1917 г., Второй Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов принял Декрет «О земле», отменяющий право частной собственности на землю [9]. Положения, развивающие и конкретизирующие данный нормативный акт, были закреплены также и в других законодательных актах, например Декрете от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» [10], Декрете СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. «О недрах земли» [11].

Важными этапами развития законодательства в сфере управления земельными ресурсами стали принятие 15 декабря 1928 г. Общих начал землепользования и землеустройства [12], а также Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик 13 декабря 1968 г. [13]. Данными нормативными правовыми актами была разграничена компетенция между органами государственного управления Союза ССР, союзных республик и автономных республик, четко определены функции органов управления в области земельных ресурсов.

Начавшееся с 1990 г. реформирование земельного строя России можно отчасти сравнить с событиями 1917 г., в том плане, что наряду с обратным переходом от исключительной государственной формы собственности на землю к ее многообразию претерпела серьезные изменения существовавшая на тот момент система права и управления государством. По сути, правовые основы государственного управления земельными ресурсами начали создаваться с нуля. Базисом данного процесса стала ныне действующая Конституция РФ, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Для этого периода характерно частое упразднение одних органов управления земельным фондом и создание новых, такая же частая перетасовка функций между ними.

К началу 2000 г. в России 7,6 % лучших земель (по площади сравнимо с территорией континентальной Европы) были переданы в собственность. Большинство этих земель являются сельскохозяйственными угодьями, расположенными в регионах с наиболее благоприятными почвенно-климатическими условиями. И эта собственность оказалась неспособной приносить доход и создавать богатство, т.е. выполнять

---

---

свое основное предназначение [14]. Реализация широкого объема прав по самостоятельному хозяйствованию на земле в совокупности с отсутствием должной системы государственного регулирования привела к плачевным результатам. Назрела острая необходимость комплексной перестройки всей функциональной модели. В 2003 г. началась масштабная инвентаризация и ревизия всех функций государственного управления на федеральном уровне.

Основой сформированной и действующей в настоящее время системы органов исполнительной власти стал Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [15], в соответствии с которым в России была создана трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти, состоящая из федеральных министерства, служб и агентств. С 2005 г. государственное управление, в том числе и в области охраны и использования земель, стало развиваться в рамках концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренной Правительством РФ, а также планом мероприятий по ее проведению [16].

Указанные в Концепции приоритетные направления не были теми руководящими идеями, в соответствии с которыми должно было осуществляться поступательное развитие сферы управления земельными ресурсами. По сути это была лишь конкретизация представленного выше Указа Президента РФ. Именно он разделил функции нормотворчества, надзора и контроля, а также предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам между федеральными министерствами, службами и агентствами. Позволило ли это повысить прозрачность и эффективность работы органов власти, сделать ее максимально удобной для бизнеса и граждан, включить механизм досудебного обжалования действий чиновников, остается большим вопросом.

Оценивая итоги того периода, Дмитрий Медведев (Президент РФ 2008–2012 гг., Председатель Правительства РФ 2012–2020 гг.) прямо сказал: «Мы в течение многих лет говорили, что земля – это наша высшая ценность, что мы ее не можем распродавать, что это богатство будущих поколений. Ну и что в результате мы имеем? Очень часто мы имеем просто деградацию земельного фонда и отсутствия реальных возможностей для строительства, в том числе жилья, социальной инфраструктуры, решения насущных проблем, которые стоят перед гражданами» [17]. Таким образом, к 2012 г. вопросы эффективного управления земельными ресурсами не только не утратили своей актуальности, а стали еще более значимым предметом научных дискуссий и обсуждения в государственных органах власти [18].

---

---

Начало 2012 г. ознаменовалось принятием одного из важнейших в стратегическом плане документов в области земельных правоотношений, а именно Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 гг. [19]. В рамках поставленной цели (повышение эффективности использования земель, а также охраны земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны) Основы задали новый вектор развития государственного управления землей. Основной упор был сделан не на систему органов, а на их совершенствование.

В целом необходимо отметить, что за прошедшее десятилетие государственное управление в сфере земельных ресурсов, а также его правовое регулирование стали гораздо эффективнее. Выстроена определенная система органов управления земельным фондом специальной компетенции. К ним относятся: Министерство природных ресурсов и экологии РФ [20], Министерство сельского хозяйства РФ [21], Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [22], Федеральная служба по надзору в сфере природопользования [23], Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору [24], Федеральное агентство по управлению государственным имуществом [25]. Качественной переработке подверглись такие функции управления, как предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, государственный земельный надзор, изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд, прекращение прав на земельный участок в связи с его ненадлежащим использованием, государственный мониторинг земель. Положительным образом сказывается применение новых подходов, в частности, при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора), новых технологий в области кадастрового учета и мониторинга земель. В то же время как никогда актуальны слова В.Н. Манохина о том, что: «...система государственного управления постоянно совершенствуется: создаются новые органы, обновляется их личный состав, пересматривается компетенция и структура и т.д. Вызывается это сложностью и обширностью задач государственного управления, довольно частыми изменениями в административно-территориальном делении, стремлением улучшить аппарат и рядом других обстоятельств» [26].

Совершенствование деятельности предполагает выявление и устранение проблемных моментов, которые препятствуют выполнению поставленных задач. Следует поддержать мнение Е.А. Галиновской о том, что у нас отсутствуют правовые нормы,

---

определяющие стратегическое государственное управление землей (именно оно является наиболее существенным), вследствие чего органы государственной власти ограничивают свою деятельность лишь оперативным управлением в области отношений по охране и использованию земли [27]. Это можно признать основной системной ошибкой, которую необходимо ликвидировать в кратчайшие сроки. В настоящее время в России нет официального документа, определяющего дальнейший вектор развития деятельности государства в рассматриваемой сфере. А он, безусловно, должен быть. Тем более что мы имеем положительный опыт принятия и реализации таких политико-правовых документов. Примером могут выступить упомянутые выше Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012–2020 годы [19] или Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года [28].

Вопрос, должен ли это быть отдельный документ или часть общей Доктрины земельной политики Российской Федерации [2, с. 68], остается на усмотрение законодателя, однако именно в рамках такой своего рода дорожной карты должны вноситься изменения в действующее законодательство, а также приниматься новые нормативные правовые акты. Подводя итог, необходимо сказать:

- в настоящее время наше государство и общество перестраиваются под воздействием внешних факторов. Главной целью этих изменений является обеспечение экономической, продовольственной, экологической безопасности. На всех этапах исторического развития земля являлась основой устойчивого развития;

- деятельность по управлению земельными ресурсами обеспечивается сформированной системой нормативных правовых актов, которые закрепляют систему органов управления, а также их функции, порядок взаимодействия;

- рассматриваемую деятельность необходимо признать не вполне эффективной и отвечающей конституционным положениям об охране и использовании земли (что подтверждается данными статистики). Это обуславливает необходимость совершенствования правовой базы. Следует разработать и принять положения концептуального характера, в рамках которых будет совершенствоваться управление земельными ресурсами в России. Думается, что именно такой подход обеспечит дальнейшее развитие рассматриваемой сферы, а значит, и благосостояние страны в целом.

## Список литературы:

1. Географический справочник «О странах». – URL: [http://Площадь стран мира \(ostranah.ru\)](http://Площадь стран мира (ostranah.ru) (дата обращения: 02.02.2024)) (дата обращения: 02.02.2024).
2. Аналитическая записка «Земельный потенциал России: состояние, проблемы и меры по его рациональному использованию и охране». – М., 2023. – 70 с.
3. Об Экологической доктрине Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 36, ст. 3510.
4. Правда Русская / под общ. ред. Б.Д. Грекова. – М., 1963. – Т. III. – 472 с.
5. Российское законодательство X–XX вв. – М. : Юрид. лит., 1984. – Т. 1. Законодательство Древней Руси. – 430 с.
6. Российское законодательство X–XX вв. – М., 1985. – Т. 3. Акты Земских соборов. – 511 с.
7. Боголюбов, С.А. Земельное право / С.А. Боголюбов. – М., 2006. – 414 с.
8. Литвак, Б.Г. Переворот 1861 года в России: почему не реализовалась реформаторская инициатива / Б.Г. Литвак. – М., 1991. – 300 с.
9. О земле : декрет от 26 октября 1917 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 25, ст. 346.
10. Об отмене права частной собственности на недвижимости в городах : декрет от 20 августа 1918 г. // СУ РСФСР. – 1918. – № 42, ст. 522.
11. О недрах земли : декрет СНК РСФСР от 30 апреля 1920 г. // СУ РСФСР. – 1920. – № 36, ст. 171.
12. Общие начала землепользования и землеустройства : постановление ЦИК СССР от 15 декабря 1928 г. // СЗ СССР. – 1928. – № 69, ст. 642.
13. Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик : закон СССР от 13 декабря 1968 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 51, ст. 485.
14. Кухтин, П.В. Управление земельными ресурсами : учеб. пособие / П.В. Кухтин, А.А. Левов, В.Ю. Морозов и др. 2-е изд. – СПб. : Питер, 2006. – 448 с. – (Серия «Учебное пособие»).
15. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11, ст. 945; 2023. – № 14, ст. 2394.
16. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46, ст. 4720; 2009. – № 12, ст. 1429.
17. Землю в дело // Рос. газ. – 2012. – 25 июля.
18. Чмыхало, Е.Ю. Управление земельными ресурсами: правовые аспекты / Е.Ю. Чмыхало // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2013. – № 6 (95). – С. 70–78.
19. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы : распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р (в ред. от 28 августа

2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 12, ст. 1425; 2014. – № 36, ст. 4880.

20. Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 (в ред. от 18 октября 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 47, ст. 6586.

21. О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (в ред. от 30 ноября 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 25, ст. 2983; 2023. – № 49, ч. 4, ст. 8779.

22. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии : постановление Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457 (в ред. от 8 февраля 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 25, ст. 3052; 2024. – № 7, ст. 978.

23. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (в ред. от 27 октября 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32, ст. 3347.

24. Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327 (в ред. от 14 сентября 2023 г.) // Рос. газ. – 2004. – 15 июля.

25. О федеральном агентстве по управлению государственным имуществом : постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 (в ред. от 16 февраля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 23, ст. 2721.

26. Манохин, В.М. Порядок формирования органов государственного управления / В.М. Манохин. – М., 1963. – 183 с.

27. Галиновская, Е.А. Концепция государственного стратегического управления земельными ресурсами (правовой аспект) / Е.А. Галиновская, // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – № 3. – С. 167–178.

28. Об утверждении Концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1292 (в ред. от 30 мая 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 32, ст. 4366; 2014. – № 23, ст. 3043.

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

**O. A. Lakaev,**  
Candidate of Law, Senior researcher  
of the Saratov branch of the Institute  
of State and Law of Russian Academy  
of Sciences  
olegoleg81@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-74-82

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СПЕЦИАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНАХ

**Аннотация:** актуальность статьи определяется необходимостью деофшоризации отечественной экономики, создания эффективных механизмов возвращения иностранных компаний российского происхождения в юрисдикцию Российской Федерации. Цель статьи состоит в установлении особенностей публичного управления специальными административными районами, субъектов, которые его осуществляют, и направлений совершенствования отечественного нормативно-правового регулирования на основе потребностей экономического развития Российской Федерации. Поставленные задачи были реализованы с помощью использования общенаучных методов (анализ, синтез, формально-логический, системно-структурный метод) и формально-юридического метода. В результате анализа действующих нормативных правовых актов Российской Федерации автор пришел к выводу о наличии частных недостатков правовой регламентации публичного управления, затрагивающих организацию подразделений федеральных органов исполнительной власти в специальных административных районах, государственного контроля над управляющими компаниями со стороны региональных органов исполнительной власти и публичного контроля, осуществляемого указанными компаниями в отношении участников данных районов. Устранение этих недостатков может способствовать повышению эффективности особого публично-правового режима специальных административных районов.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, публично-правовой режим, специальные административные районы, публичное управление, управляющие компании.

## LEGAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SPECIAL ADMINISTRATIVE REGIONS

**Abstract:** the relevance of the article is determined by the need to deoffshorize the domestic economy, create effective mechanisms for the return of foreign companies of Russian origin to the jurisdiction of the Russian Federation. The purpose of the article is to establish the specifics of public administration of special administrative regions, the subjects that carry it out, and the directions for improving domestic regulatory and legal regulation based on the needs of economic development of the Russian Federation. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, formal-logical, system-structural method) and the formal-legal method. As a result of the analysis of the current regulatory legal acts of the Russian Federation, the author came to the conclusion that there are particular shortcomings in the legal regulation of public administration affecting the organization

---

*of divisions of federal executive authorities in special administrative regions, state control over management companies by regional executive authorities and public control exercised by these companies in relation to participants in these areas. The elimination of these shortcomings can contribute to improving the effectiveness of the special public law regime of special administrative regions.*

**Keywords:** *legal regulation, public law regime, special administrative regions, public administration, management companies.*

В структуре особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности специфическую роль выполняет режим специальных административных районов. В отличие от свободных и особых экономических зон, появление которых в России сопровождало переход от социалистической к рыночной модели хозяйствования с конца 1980-х гг., специальные административные районы выступают сравнительно новым инструментом воздействия государства на инвестиционный климат. Их учреждение стало результатом принятия Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» (в ред. от 4 августа 2023 г.) [1]. Относительно их формирования может возникнуть закономерный вопрос: чем они выделяются из ряда ранее созданных режимов, включая вышеупомянутые, а также режимов территорий опережающего развития, зон территориального развития и иных? Пояснительная записка к проекту названного Закона четкого ответа на него не дает, ограничиваясь общими фразами об установлении возможности применения к резидентам данных районов более гибкого порядка привлечения иностранной рабочей силы, механизма валютного и налогового регулирования, о формировании инвестиционно привлекательной среды для зарубежных и российских инвесторов и развитии соответствующих субъектов РФ через интенсификацию инвестиционной и деловой активности в них [2]. Аналогичные цели преследует формирование и иных особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности.

Тем не менее потенциал рассматриваемого режима выходит за рамки собственно развития конкретных территорий Приморского края и Калининградской области, поскольку его предназначение государством связывается с деофшоризацией отечественной экономики, созданием эффективных механизмов возвращения компаний российского происхождения в юрисдикцию Российской Федерации. Крайне западный и крайне восточный регионы России были выбраны для этого неслучайно, ввиду их геостратегического значения и удобства

---

для аккумуляции зарубежных компаний из соответствующих географических регионов, в связи с чем данный режим сформулирован не в общем виде, а лишь применительно к двум островам – Русский (Приморский край) и Октябрьский (Калининградская область), поскольку отсутствует объективная потребность учреждать подобные режимы где-либо еще.

Санкционная политика недружественных стран особенно враждебно проявилась в период проведения специальной военной операции на территории Украины, в связи с чем зарубежные компании российского происхождения столкнулись с существенными экономическими рисками, при которых юрисдикция Российского государства для них становится гораздо более предпочтительной. Режим специальных административных районов предоставляет возможность в короткие сроки в условиях противодействия недружественных стран сменить место нахождения за счет регистрации на соответствующих территориях, в том числе на основании копий документов для недопущения простоя в их деятельности. Таким образом, исключаются какие бы то ни было административные барьеры для редомициляции, предполагающей смену национальной юрисдикции организации, при которой обеспечивается сохранение ее активов, структуры бизнеса и действующих обязательств. В результате этого в 2022 г. по сравнению с предшествующим годом количество участников специальных административных районов выросло в три раза и на май 2023 г. составило 190. Согласно прогнозам Минэкономразвития России, их число с учетом поданных заявок до конца 2023 г. должно было вырасти до 250 организаций [3].

Ключевые особенности данного режима, которые способствуют указанному процессу, проявляются в установлении ряда возможностей, в том числе: смены места нахождения иностранных компаний за счет включения в число участников специального административного района; сохранения номинальной стоимости их акций в иностранной валюте; применения норм зарубежного законодательства (для международных компаний – до 1 января 2039 г., для редомицилированных международных личных и общественно полезных фондов – на бессрочной основе); принятия участия в общем собрании акционеров международной компании по правилам иностранного регистратора и проведения через него голосования [4].

Кроме того, очевидным является нежелание многих иностранных инвесторов останавливать бизнес в Российской Федерации и выводить свои активы для обеспечения реализации механизма санкций недружественных стран [5, с. 148]. Способствовать продолжению

---

---

деятельности данных субъектов в России может предусмотренный законодательством режим конфиденциального владения и управления международной компанией на основании ее заявления, что предполагает ограничение доступа к сведениям о ее участниках в условиях, когда она функционирует на территории специального административного района.

Указанные обстоятельства актуализируют вопросы правового регулирования и организации публичного управления на данных территориях, поскольку от того, как налажен его механизм, зависит привлекательность территории с особым режимом для инвесторов, а также возможность получения государством экономических выгод от их функционирования.

Постановка вопроса именно о публичном управлении обусловлена наличием не только государственных структур, определяющих порядок деятельности охваченных режимом специального административного района хозяйствующих субъектов, но и иных публично-властных субъектов, отличных от органов государственной и муниципальной власти, наличие которых придает данному режиму особый характер. Участие в соответствующих процессах управляющих компаний позволяет причислить режим специальных административных районов к типичным инструментам государственной политики, направленной на стимулирование экономического роста через создание территорий с преференциальными условиями предпринимательства. Управляющие компании для таких режимов выступают традиционными субъектами непосредственного управления территориями.

Модель публичного управления специальными административными районами можно охарактеризовать как двухуровневую, поскольку, в первую очередь, в этом процессе участвуют субъекты государственного управления и, кроме того, управляющие компании в качестве организаций, которым законодательно переданы публично-властные полномочия в отношении участников экономической деятельности на данных территориях. Муниципальный уровень управления, несмотря на то, что острова, на которых расположены специальные административные районы, являются частью территории соответствующих городских округов (г. Калининград и г. Владивосток), не оказывает организующего воздействия на экономические процессы, связанные с деятельностью участников этих районов. Данное обстоятельство обусловлено отсутствием указания в законодательстве на необходимость передачи органами местного самоуправления земельных участков и объектов транспортной и иной инфраструктуры под управление управляющей компании и на осуществление каких-либо полномочий,

---

---

характерных для органов местного самоуправления, управляющими компаниями. Они имеют право лишь на доступ к сведениям о международных компаниях, что вполне естественно для субъектов, на территории которых эти компании функционируют, но обладание такой информацией не означает участия в управленческой деятельности в отношении них.

Особенности государственного управления специальными административными районами заключаются в следующем.

1. Правительство РФ как орган исполнительной власти, осуществляющий общее управление экономическими процессами [6], не наделено какими-либо существенными полномочиями по подзаконному регулированию правоотношений, связанных с организацией и функционированием специальных административных районов, за исключением вопросов деятельности Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации, которая имеет прямое отношение к указанным районам. В то же время за Правительством РФ закреплены существенные полномочия в сфере правореализации, наличие которых ограничивает возможности трансформации специальных административных районов с превращением их в офшоры [7, с. 39]. Российское законодательство не предоставляет возможности международным компаниям, зарегистрированным в соответствующем районе, беспрепятственно пройти процедуру обратной редомициляции, поскольку решение этого вопроса зависит от Правительства РФ, реализующего свои дискреционные полномочия [8]. При этом законодатель не определяет оснований, по которым данный орган вправе отказать международной компании в регистрации в иностранном государстве.

2. Федеральное управление специальными административными районами основано на единой организующей воле с концентрацией ключевых полномочий у Минэкономразвития России. Это связано с необходимостью обеспечения единства государственной политики в области обеспечения редомициляции международных компаний, что проявляется, в частности, в утверждении типовых форм документов, принятие которых требуется для надлежащего функционирования специальных административных районов (документов о подтверждении статуса международной компании, арбитражного соглашения о передаче споров в арбитраж, типового договора об осуществлении деятельности), а также требований к структуре отчета управляющей компании и срокам его размещения в сети Интернет. Этим позиция законодателя отличается от той, которая реализована в отношении иных территорий с особым публично-правовым режимом осуществления

---

экономической деятельности, расположенных в Арктической зоне РФ и в Дальневосточном федеральном округе, где уполномоченным органом государственного управления является Минвостокразвития России (применительно к территориям опережающего развития, свободному порту Владивосток и территории Арктики). В случае со специальным административным районом в Приморском крае в роли такого органа выступает Минэкономразвития России, что не исключает участия Минвостокразвития России в управлении этим районом, но оно имеет обеспечительно-вспомогательное значение.

3. Законодательством специально предусматривается возможность особой территориальной организации деятельности отдельных федеральных органов исполнительной власти (МВД России, МЧС России, ФНС России, ФТС России, Роспотребнадзора, Роструда и Роспатента), от которых во многом зависит обеспечение законности, правопорядка и надлежащего порядка управления на территориях специальных административных районов. Кроме того, важной представляется организация эффективного взаимодействия управляющей компании с органами ФНС России, поскольку указанная компания является связующим звеном в отношениях между хозяйствующим субъектом и налоговыми органами, передавая им всю документацию, которая затрагивает вопросы регистрации, реорганизации и ликвидации международных компаний. Полномочия перечисленных органов могут осуществляться специально созданными подразделениями. Такой подход в целом согласуется с предусмотренной ч. 1 ст. 78 Конституции РФ [9] возможностью формирования территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, которая, в свою очередь, сопряжена в случае необходимости с дальнейшим дроблением и формированием на некоторых территориях не территориальных органов, а «подразделений» [10, с. 123]. На островах, выступающих составной частью муниципальных образований, на основе такого подхода нет необходимости создавать отдельные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти; достаточно подобных «подразделений». В то же время данный подход не применим к Роспатенту, Положение о котором [11] не предполагает формирования в его системе территориальных органов, в связи с чем возможность учреждения отдельно существующих «подразделений» Роспатента (вне структуры соответствующего территориального органа) для решения задач территориального управления выглядит сомнительной.

4. Региональное государственное управление по сравнению с федеральным имеет ограниченные масштабы. На органы исполнитель-

---

ной власти Калининградской области и Приморского края возложены полномочия создавать управляющие компании для непосредственного управления специальными административными районами либо определять для этого уже существующие управляющие компании. На практике используется второй вариант, так как задействованы управляющие компании, учрежденные около 20 лет назад (АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» и АО «Корпорация развития Калининградской области» [12]). Кроме того, Агентство по имуществу Калининградской области (выступающее как учредитель второго акционерного общества) уполномочено осуществлять контроль над его деятельностью. Одновременно следует обратить внимание на неразвитость положений Федерального закона «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» в этой части. Современный этап развития законодательства демонстрирует тенденцию повышения требований к обеспечению эффективности государственного управления, что проявляется в детализации различных управленческих процедур, в том числе связанных с государственным контролем и надзором. Отсутствие в указанном Законе соответствующих норм может обусловить формальный характер такого контроля, что вкуче с отсутствием нормативно определенных показателей результативности и эффективности функционирования управляющих компаний ставит под вопрос возможность достижения целей государственного управления в рассматриваемой области.

Управляющие компании как субъекты непосредственного публичного управления специальными административными районами обладают набором характерных для такого рода субъектов публично-властных полномочий, начиная с общего руководства экономическими процессами, обусловленными статусом соответствующих территорий, и заканчивая полномочиями в сфере взаимодействия с хозяйствующими субъектами. От управляющих компаний зависят присвоение им статуса участников данных территорий, возможность осуществления экономической деятельности на основе договоров об этом. Кроме того, они реализуют регистрационные полномочия – как самостоятельно в форме ведения реестров названных участников, так и в дополнение к деятельности ФНС России, куда они предоставляют документацию для регистрации международных компаний. Тем не менее следует указать на существенную особенность правового положения данных управляющих компаний: в законодательстве детально регламентирована их функция по контролю над соответствием деятельности участника специального административного района договору об осу-

---

ществлении деятельности. Содержание ст. 10 и 12.12 Федерального закона «О международных компаниях и международных фондах» показывает, что закрепляющие такой контроль нормы имеют существенное сходство с положениями законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле [13], что обнаруживает его концептуальное несовершенство. По сути, это такая же контрольно-надзорная деятельность, выраженная в схожих формах (плановые и внеплановые ревизии, ревизии документов) и имеющая схожие процедуры, но в несколько упрощенном варианте. Представляется, что в связи с развитием законодательства, определяющего новые способы организации публичного управления, возникли предпосылки для расширения содержания публичного контроля (надзора) за счет включения в него контроля, осуществляемого публично-властными субъектами, которые уполномочены в области непосредственного управления территориями с особым публично-правовым режимом осуществления экономической деятельности. Это могло бы способствовать приведению контрольно-надзорного законодательства в совершенный вид, устранению разрозненности правовой основы контрольно-надзорной деятельности управляющих компаний и распространению соответствующих правил на любые управляющие компании, независимо от вида особого публично-правового режима хозяйствования.

Таким образом, несмотря на сложившийся механизм деофшоризации российской экономики через учреждение специальных административных районов и позитивную динамику редомициляции иностранных компаний российского происхождения, содержание законодательства показывает наличие частных недостатков правовой регламентации публичного управления, затрагивающих организацию подразделений федеральных органов исполнительной власти в этих районах, государственного контроля над управляющими компаниями со стороны региональных органов исполнительной власти и публично-го контроля, осуществляемого указанными компаниями в отношении участников рассматриваемых районов. Устранение этих недостатков может способствовать повышению эффективности соответствующего публично-правового режима.

### Список литературы:

1. О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края : федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 32, ч. 1, ст. 5084; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6184.

2. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/488838-7> (дата обращения: 13.03.2024).

3. Официальный сайт Минэкономразвития России. – URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/ilya\\_torosov\\_ozhidaem\\_k\\_koncu\\_2023\\_goda\\_250\\_kompaniy\\_v\\_rossijskih\\_sar.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/ilya_torosov_ozhidaem_k_koncu_2023_goda_250_kompaniy_v_rossijskih_sar.html) (дата обращения: 13.03.2024).

4. Официальный сайт Минэкономразвития России. – URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya\\_deyatelnost/specialnye\\_administrativnye\\_rayony/preimushchestva\\_dlya\\_rezidentov\\_sar/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/specialnye_administrativnye_rayony/preimushchestva_dlya_rezidentov_sar/) (дата обращения: 13.03.2024).

5. Самойлова, В.В. Правовой статус специальных административных районов по российскому законодательству / В.В. Самойлова // Вестник РГГУ. – Серия: Экономика. Управление. Право. – 2023. – № 1. – С. 144–153.

6. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45, ст. 7061.

7. Кондукторов, А.С. Международная налоговая политика: Российская Федерация, Европейский Союз и «двойные стандарты» / А.С. Кондукторов // Lex Russica. – 2022. – Т. 75. – № 8 (189). – С. 35–46.

8. О международных компаниях и международных фондах : федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 290-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 32, ч. 1, ст. 5083; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 17.

9. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

10. Захарова, М.А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Захарова. – Саратов, 2016. – 241 с.

11. О Федеральной службе по интеллектуальной собственности : постановление Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 218 (в ред. от 21 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 14, ст. 1627; 2022. – № 17, ст. 2930.

12. Официальный сайт Минэкономразвития России. – URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya\\_deyatelnost/specialnye\\_administrativnye\\_rayony/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/specialnye_administrativnye_rayony/) (дата обращения: 13.03.2024).

13. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 6.

---

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-83-91

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СО СТРАНАМИ СНГ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

***Аннотация:** современная преступность не только приобрела организованные формы, вышла за рамки государственных границ и стала общемировой проблемой, но и трансформировалась в новые виды, связанные с применением информационных технологий и направленные практически на все сферы жизнедеятельности человека и общества. Многие преступления носят латентный характер, так как срастаются с привычной для граждан деятельностью, что затрудняет их своевременное выявление и, как следствие, дальнейшее расследование. Все это требует от мирового сообщества принятия эффективных мер к предотвращению преступности.*

*Взаимоотношения со многими иностранными государствами на сегодняшний день носят неоднозначный характер. В связи с этим возрастает необходимость укрепления взаимодействия со странами, входящими в Содружество Независимых Государств, как наиболее близкими к Российской Федерации не только территориально, но и юридически, поскольку их правовые системы имеют общую природу. Сегодня важно построить единую нормативно-правовую базу, признаваемую и исполняемую всеми государствами – участниками СНГ. Главная роль в формировании такой законодательной основы принадлежит Российской Федерации.*

*Цель статьи – показать современное состояние правовых основ международного сотрудничества Российской Федерации со странами СНГ по борьбе с преступностью и определить перспективные направления совершенствования взаимодействия правоохранительных органов государств-участников. В качестве методологической основы выступают диалектический метод познания, а также методы исторического и юридического анализа, синтез, дедукция, индукция. Сформулированы предложения по перспективам совершенствования правовых основ международного сотрудничества со странами СНГ.*

***Ключевые слова:** правовые основы, международное сотрудничество, региональное сотрудничество, борьба с преступностью, организованная преступность, транснациональная преступность, следственно-оперативная группа.*

## **LEGAL BASIS FOR INTERNATIONAL COOPERATION OF RUSSIAN FEDERATION WITH CIS COUNTRIES IN FIGHT AGAINST CRIME**

***Abstract:** modern crime has not only acquired organized forms and gone beyond state borders and become a global problem, but has also transformed to new types of crime*

---

---

*associated with the use of information technology and aimed at almost all spheres of human life and society. Many crimes are latent in nature, as they merge with the activities habitual for citizens, which makes their timely detection difficult and, as a result, complicates their further investigation. All this requires the world community to take effective measures to prevent crime.*

*Relations with many foreign countries today are ambiguous. In this regard, there is an increasing need to strengthen interaction with the states that are members of the Commonwealth of Independent States, as they are the closest to the Russian Federation not only territorially, but also legally, because their legal systems have a common nature. Today it is important to build a common regulatory framework that is recognized and implemented by all CIS member states. And the main role in the formation of such a legislative framework belongs to the Russian Federation.*

*The purpose of the article is to show the current state of the legal foundations of international cooperation between the Russian Federation and the CIS countries in the fight against crime and to identify promising directions for improving the interaction of law enforcement agencies of the participating states. The methodological basis is the dialectical method of cognition, as well as methods of historical and legal analysis, synthesis, deduction, induction. Proposals have been formulated on the prospects for improving the legal framework for international cooperation with the CIS countries.*

**Keywords:** *legal framework, international cooperation, regional cooperation, fight against crime, organized crime, transnational crime, investigative team.*

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью – это часть широкого международного сотрудничества, которое охватывает всевозможные сферы жизни и деятельности, связанные с взаимодействием государственных органов различных государств и их представителей.

Сотрудничество государств в области борьбы с преступностью, в отличие от поддержания международного мира и безопасности, не имеет обязательного характера. Такие обязательства могут вытекать из подписанных и ратифицированных двусторонних и многосторонних соглашений. Международное сотрудничество в борьбе с преступностью также осуществляется в рамках международных организаций (Организация Объединенных Наций, Интерпол, Европол, Америкпол и т.п.).

В целом сотрудничество в области борьбы с преступностью ведется по нескольким направлениям: 1) признание опасности для сообщества государств определенных преступлений и необходимости применения совместных мер для их пресечения; 2) оказание международно-правовой помощи заинтересованным государствам (розыск преступников, выполнение запросов, обмен информацией и т.д.); 3) изучение преступности.

Борьба с преступностью, в частности существующей в организованных формах и осуществляющей свою противоправную деятель-

---

ность на территории более чем одного государства, не может быть полноценной без межгосударственного сотрудничества и взаимной помощи. В современной международной ситуации Российской Федерации стало сложнее осуществлять взаимодействие с иностранными государствами. В целях преодоления трудностей, сложившихся во внешней политике России, 31 марта 2023 г. был подписан Указ Президента РФ № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». Пункт 33 Указа устанавливает, что «в целях борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией, представляющими растущую угрозу для безопасности и устойчивого развития России, ее союзников и партнеров, Российская Федерация намерена уделять приоритетное внимание расширению международного сотрудничества в интересах ликвидации “безопасных гаваней” для преступников и укреплению профильных многосторонних механизмов, отвечающих национальным интересам России» [1]. Несомненно, реализация Указа в первую очередь должна касаться наиболее близких к России территориально иностранных государств.

Развал СССР в 1991 г. привел к образованию на постсоветском пространстве международной организации – Содружества Независимых Государств (СНГ).

В рамках этой организации 22 января 1993 г. была заключена Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (ратифицирована Российской Федерацией 10 декабря 1994 г.), долгое время являвшаяся основным международным правовым документом, которым государства, ратифицировавшие ее, руководствовались в вопросах борьбы с преступностью, затрагивающих юрисдикцию стран-участников, а также для получения справочной информации о гражданах Российской Федерации, совершивших преступления на ее территории, но ранее проживавших, учившихся и работавших на территории иностранного государства – участника СНГ. Данный международный правовой документ прекращает действие между государствами-участниками с вступлением в силу Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенной в г. Кишинёве 7 октября 2002 г. (ратифицирована Российской Федерацией 30 декабря 2021 г. (№ 452-ФЗ)).

Правовую базу, регулирующую вопросы борьбы с преступностью, составляют договоры по различным направлениям борьбы с преступностью (как с организованной преступностью в целом, так и отдельными видами преступлений, имеющими наибольшую опасность и распространенность на территориях стран – участников

---

Содружества). В науке предложено систематизировать договорную базу по направлениям: 1) сотрудничество в борьбе с международными преступлениями; 2) сотрудничество в борьбе с общеуголовной преступностью [2, с. 90]. Анализ правовой базы СНГ позволяет прийти к выводу, что предложенная классификация должна быть уточнена. В частности, в группе международных преступлений следует выделить транснациональные и трансграничные преступления. Кроме того, в рамках СНГ необходимо выработать международную классификацию транснациональных преступлений по примеру классификаций Организации Объединенных Наций и Интерпола. Для этого целесообразно разработать опрос для компетентных органов стран – участников СНГ, а на основе его результатов составить классификацию преступлений, терминология которой была бы наиболее близка и понятна правовым системам государств-участников.

В рамках Содружества Независимых Государств также принимаются документы стратегического характера (программы, планы).

Вопросы международного сотрудничества по борьбе с преступностью, в частности организованной, впервые нашли свое отражение в Программе совместных мер борьбы с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории государств – участников Содружества Независимых Государств на период до 2000 года (подписана главами государств, входящих в СНГ, 17 мая 1996 г.) [3]. Данная Программа, как отмечают исследователи проблем борьбы с преступностью на международном уровне, сыграла положительную роль в развитии сотрудничества стран – участников СНГ, хоть и не решила ряд важных вопросов [4, с. 87].

В 1997 г. был образован Совет руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников СНГ [5]. Основной формой деятельности Совета являются заседания, на которых рассматриваются различные вопросы, связанные с безопасностью стран-участников в различных сферах. Немаловажное место на заседаниях отводится проблеме преступности.

Последнее на сегодняшний день заседание совета (пятьдесят третья по счету) прошло 11 октября 2023 г. в г. Баку. Среди множества вопросов представители стран СНГ рассмотрели предложения по совместной деятельности в сфере борьбы с преступлениями, связанными с незаконным оборотом наркотиков. В частности, это касалось противодействия трансграничным преступным формированиям, которые инициируют преступную деятельность на территории Афганистана, используя в целях сбыта незаконного товара сеть Интернет, и транснациональным формированиям террористической направленности [6].

---

Советом глав государств Содружества Независимых Государств периодически принимаются программы совместных действий. Среди наиболее актуальных документов следует отметить Межгосударственную программу совместных мер борьбы с преступностью на 2024–2028 годы, которая была утверждена 13 октября 2023 г. на заседании, прошедшем в г. Бишкеке. Программа носит комплексный характер. В ней запланировано проведение организационных, правовых и научных мероприятий, направленных на борьбу с такими проявлениями преступности, как незаконный оборот наркотических средств, торговля людьми, преступления, связанные с незаконной миграцией и использованием информационных технологий [7].

В начале 2024 г. к Российской Федерации перешло председательство в Содружестве Независимых Государств. В связи с этим 1 января 2024 г. была опубликована Концепция председательства Российской Федерации в Содружестве Независимых Государств в 2024 году [8]. Одной из целей, касающихся борьбы с преступностью, стало укрепление механизмов совместного противодействия преступлениям, носящим преимущественно транснациональный характер (преступления террористической и экстремистской направленности; легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем; незаконный оборот наркотических средств, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств). Для достижения этой цели планируется укреплять взаимодействие с такими международными организациями, как Организация Объединенных Наций, Организация Договора о коллективной безопасности, Шанхайская организация сотрудничества, и некоторыми другими.

Как известно, международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью осуществляется на основе двусторонних договоров, многосторонних соглашений (конвенций), а также принципов международного права на общемировом уровне.

В юридической науке вопросы международного сотрудничества в борьбе с преступностью за последнее десятилетие стали предметом изучения специалистов по уголовному процессу [9], международному праву [10], криминологии [11], криминалистики [12, 13]. Это связано с тем, что правовые средства борьбы с преступностью так или иначе регулируют деятельность всех правоохранительных органов как единой системы осуществления правосудия. При этом правовая база носит наиболее общий характер, что ставит перед исследователями задачи проверки эффективности правовых норм, определения необходимости и возможности их совершенствования и оптимизации для субъектов всех уровней международного сотрудничества. Остро

---

стоят практические вопросы реализации норм, связанные с созданием и функционированием следственно-оперативных групп. По мнению С.В. Зуева, оказание правовой помощи в такой форме при расследовании транснациональных преступлений даже требует некоторого отступления от соблюдения принципа государственного суверенитета в сфере борьбы с преступностью и может быть оправдано [14, с. 91]. Несомненно, деятельность следственно-оперативных групп требует дальнейшего урегулирования таким образом, чтобы не было правовых коллизий.

Перспективы развития международного сотрудничества Российской Федерации со странами СНГ связаны со следующими направлениями.

1. Ратификация Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (принята 7 октября 2002 в г. Кишинёве, ратифицирована Российской Федерацией 30 декабря 2021 г. (№ 452-ФЗ)). Раздел четвертый Конвенции устанавливает правила оказания правовой помощи по уголовным делам. Среди положений, которые отличают данный документ от Минской Конвенции 1993 г., можно выделить статью 63 «Создание и деятельность совместных следственно-оперативных групп». Создание совместных групп в целях расследования преступлений – одна из наиболее важных форм международного сотрудничества, направленная на установление всех эпизодов криминальной деятельности фигурантов уголовного дела, широкого круга обстоятельств совершения преступления, причин и условий, способствовавших его совершению, и в конечном итоге – на установление истинного характера криминальной деятельности. Однако анализ следственной практики показывает, что такие группы создаются крайне редко. Это происходит в том числе из-за отсутствия должной нормативно-правовой базы. Указанная норма призвана восполнить этот пробел, по крайней мере в рамках сотрудничества государств – участников СНГ.

Еще в 2015 г. в целях развития ст. 63 Конвенции было подписано Соглашение о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств. В соответствии с Соглашением допускается присутствие представителей правоохранительных и других компетентных органов запрашивающей стороны при проведении не только процессуальных действий, но и оперативно-розыскных мероприятий на территории запрашиваемой стороны.

2. Активизация научных исследований, посвященных вопросам международного сотрудничества государств – участников СНГ.

---

Несмотря на то, что вопросы международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью были предметом рассмотрения в ряде диссертационных исследований [15–18], сохраняется необходимость в проведении комплексных исследований по вопросам международного сотрудничества государств – участников СНГ в борьбе с преступностью в целом и с отдельными видами и группами преступлений. Следует отметить, что в последние годы появилось несколько научных работ по указанной теме [19, 20].

3. Активизация регионального сотрудничества как элемента международного сотрудничества по борьбе с преступностью.

Чаще всего совершение трансграничных преступлений происходит именно в территориально сопредельных странах. В условиях современных геополитических трансформаций региональное сотрудничество эффективно в первую очередь с географической точки зрения, поскольку в региональном сегменте проще координировать деятельность правоохранительных органов сопредельных стран.

Подводя итог, необходимо подчеркнуть, что международное сотрудничество государств – участников СНГ в борьбе с преступностью не только призвано достичь целей снижения уровня преступности в целом и ее особо агрессивных форм (организованной, транснациональной и т.п.), но и открывает новые возможности для улучшения взаимопонимания и доверия между народами стран, некогда входящих в состав СССР. Укрепление такого сотрудничества – залог обеспечения мира и безопасности.

### Список литературы:

1. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 14, ст. 2406.
2. Забавка, В.И. Правовое регулирование взаимодействия государств – участников СНГ в противодействии организованной преступности / В.И. Забавка // Вестник экономической безопасности. – 2022. – № 4. – С. 89–95.
3. Межгосударственная программа совместных мер борьбы с организованной преступностью и иными видами опасных преступлений на территории государств – участников Содружества Независимых Государств на период до 2000 года // Официальный портал «Кодекс». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901184> (дата обращения: 04.02.2024).
4. Геворгян, Г.М. Проблемы борьбы с транснациональной организованной преступностью в СНГ / Г.М. Геворгян // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией : сб. ст. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2002. – С. 86–90.

5. Положение о Совете руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников Содружества Независимых Государств // Сайт Исполкома СНГ. – URL: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/699#text> (дата обращения: 08.02.2024).

6. Информация об итогах 53-го заседания Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников Содружества Независимых Государств // Интернет-портал СНГ. – URL: <https://e-cis.info/cooperation/2899/112924/> (дата обращения: 08.02.2024).

7. Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2024–2028 годы // Сайт Исполкома СНГ. – URL: <http://cis.minsk.by/reestr2/doc/6841#text> (дата обращения: 18.02.2024).

8. Концепция председательства Российской Федерации в Содружестве Независимых Государств в 2024 году // Официальный сайт Президента России. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73203> (дата обращения: 18.02.2024).

9. Волеводз, А. Г. Международное полицейское сотрудничество: современная институциональная структура и тенденции развития / А. Г. Волеводз, А. Д. Цыплакова // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2023. – № 3. – С. 2–6.

10. Валеев, Д. М. Международно-правовые основы сотрудничества по борьбе с транснациональной организованной преступностью : монография / Д. М. Валеев. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 176 с.

11. Миронов, А. О. Проблемы и перспективы международного сотрудничества в противодействии криптопреступности / А. О. Миронов, А. Л. Репецкая // Проблемы современной уголовной политики : матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 305-летию рос. полиции (г. Иркутск, 21 апреля 2023 г.) / гл. ред. О. В. Ивушкина, зам. гл. ред. Т. В. Удилов. – Иркутск : Изд-во Вост.-Сиб. ин-та МВД России, 2023. – С. 210–215.

12. Можаяева, И. П. Актуальные направления организационно-правового обеспечения международного сотрудничества при противодействии преступности / И. П. Можаяева // Актуальные проблемы международного сотрудничества в борьбе с преступностью : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф., приуроч. к 20-летию образования Моск. ун-та МВД России имени В. Я. Кикотя (Москва, 25 февраля 2022 г.). – М. : Изд-во Моск. ун-та МВД России им. В. Я. Кикотя, 2022. – С. 127–130.

13. Хижняк, Д. С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений / Д. С. Хижняк. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 424 с.

14. Зуев, С. В. Противодействие организованной преступности в России и за рубежом / С. В. Зуев. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 176 с.

15. Абдуллоев, П. С. Международно-правовая помощь при собирании и проверке доказательств по уголовным делам (УПК Республики Таджикистан) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. С. Абдуллоев. – М., 2014. – 32 с.

16. Берестовенко, А. А. Международное сотрудничество по противодействию международной преступности (политико-институциональный аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Берестовенко. – М., 2019. – 28 с.

---

17. Тамаев, Р.С. Международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью: политические проблемы законодательного регулирования правовой помощи : дис. ... канд. юрид. наук / Р.С. Тамаев. – М., 2002. – 163 с.

18. Шевцова, Л.В. Международное сотрудничество при осуществлении уголовного преследования членов преступных организаций в досудебном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Шевцова. – М., 2021. – 31 с.

19. Котляров, И.И. Международно-правовое регулирование противодействия терроризму в мирное время и в период вооруженных конфликтов: региональный подход Содружества Независимых Государств / И.И. Котляров, Ю.В. Пузырева // Московский журнал международного права. – 2022. – № 2. – С. 115–128.

20. Лепешкина, О.И. Международное сотрудничество государств СНГ по противодействию киберпреступности / О.И. Лепешкина // ЕВРАЗИЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: экономика, право, политика. – 2023. – № 17 (4). – С. 82–91.

С. Е. Джонов,  
ассистент кафедры  
конституционного права  
и конституционного  
судопроизводства  
Российского университета  
дружбы народов

S. E. Dzhonov,  
assistant of the Department  
of Constitutional Law and Constitutional  
Proceedings of People's Friendship  
University of Russia  
johnov.sino@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-92-106

## К ВОПРОСУ ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ В США

**Аннотация:** в исследовании анализируется процесс возникновения конституционного судебного контроля в США. На основе анализа указывается, что Дело Мэрбэри против Дж. Мэдисона является ключевым в вопросе возникновения конституционного судебного контроля в США и в целом истории американского конституционализма. Вместе с тем опровергается мнение о том, что возникновение рассматриваемой процедуры необходимо связывать исключительно с делом Мэрбэри против Дж. Мэдисона. Определяется и обосновывается ряд других обстоятельств, которые необходимо отнести к юридическим истокам возникновения конституционного судебного контроля в США. Формулируется вывод о том, что в вопросе возникновения конституционного судебного контроля в США необходимо учитывать ряд юридических истоков, которые предшествовали прецеденту Мэрбэри против Дж. Мэдисона.

**Ключевые слова:** Конституция США, конституционный судебный контроль, Верховный Суд США.

## ON THE ISSUE OF THE EMERGENCE OF CONSTITUTIONAL JUDICIAL REVIEW IN THE UNITED STATES

**Abstract:** the study analyzes the process of the emergence of constitutional judicial review in the United States. On the basis of the analysis, it is indicated that the case of *Marbury v. Madison* is a key one in the issue of the emergence of constitutional judicial review in the United States and in the whole history of American constitutionalism. At the same time, the opinion that the emergence of the procedure in question should be associated exclusively with the case of *Marbury v. Madison* is refuted. A number of other circumstances are determined and substantiated, which must be attributed to the legal origins of the emergence of constitutional judicial control in the United States. The conclusion is formulated that in the issue of the emergence of constitutional judicial control in the United States, it is necessary to take into account a number of legal bases that preceded the case of *Marbury v. Madison*.

**Keywords:** US Constitution, constitutional judicial review, US Supreme Court.

---

В рамках изучения развития конституционализма в США особое место занимает институт конституционного судебного контроля, возникновение которого является существенным открытием для науки конституционного права, поскольку данный институт обеспечивает законность и верховенство права в демократическом и правовом государстве. Среди отечественных и зарубежных исследователей изучение вопроса возникновения конституционного судебного контроля в США осуществляется фрагментарно и ограниченно.

Большинство исследователей возникновения конституционного судебного контроля соотносят с рассмотрением Верховным Судом США дела Мэрбэри против Дж. Мэдисона в 1803 г. Л.Г. Берлявский рассуждает о том, что конституционный судебный контроль берет начало с решения Верховного Суда США по делу Мэрбэри против Дж. Мэдисона [1, с. 67]. Н.М. Касаткина указывает, что данное решение является отправной точкой конституционного контроля [2, с. 15]. В зарубежных источниках также имеет место мнение о значимости в истории американского конституционализма решения Верховного Суда США по этому делу в том смысле, что данное решение впервые закрепило конституционный судебный контроль [3, с. 25].

Другая часть исследователей возникновения конституционного судебного контроля обосновывает иными факторами. Например, американские исследователи У. Андерсон и Э. Уайндер исходят из идеи о том, что конституционный судебный контроль следует из расширительного толкования некоторых положений Конституции США [4, с. 150]. Профессор Гарвардского университета Л.Г. Трайба проводит более детальный анализ аргументов и контраргументов по вопросу о том, определяется ли Конституцией США конституционный судебный контроль [5, с. 24]. Американские теоретики права Дж. Бернс и Дж. Пелтасон обуславливают возникновение конституционного судебного контроля с принятием Закона о судебной системе 24 сентября 1789 г. [6, с. 104]. Е.В. Болдырева заявляет о существовании конституционного судебного контроля в ряде штатов до момента наступления названных выше факторов [7, с. 110].

Таким образом, многими исследователями изучение данного вопроса осуществлено без учета всех предпосылок и детерминантов, которые в совокупности могут иметь ключевое значение, что позволяет говорить об отсутствии единого системного подхода. Данное обстоятельство подчеркивает необходимость выработки последовательной и комплексной точки зрения по вопросу возникновения конституционного судебного контроля в США.

---

*Осуществление конституционного судебного контроля на уровне штатов.* С момента возникновения американской государственности до принятия Конституции США и возникновения прецедента 1803 г. в ряде штатов фактически уже осуществлялся конституционный судебный контроль. Об этом свидетельствуют судебные прецеденты на уровне штатов, в рамках которых был выражен вопрос о возможности суда объявлять акт недействительным в случае его несоответствия Конституции. Верховный суд Северной Каролины по делу Баярд против Синглтона в 1787 г. признал закон, принятый законодательным органом Северной Каролины, не соответствующим Конституции штата, тем самым создав один из первых прецедентов конституционного судебного контроля на уровне штатов<sup>1</sup>. Вопрос признания того или иного закона, не соответствующим Конституции штата, также рассматривался в других делах, например, Содружество против Кантона (1782 г., штат Вирджиния)<sup>2</sup>. В своем исследовании профессор Уильям Треанор до прецедента Мэрбэри против Дж. Мэдисона выявляет тридцать одно судебное решение на уровне штатов, в рамках которых рассматривался вопрос соответствия того или иного закона Конституции штата, в связи с чем приходит к выводу о несостоятельности возник-

<sup>1</sup> Во времена американской революции государство конфисковало земли у лоялистов (сторонников сохранения североамериканских колоний в составе Великобритании) с целью сбора денег на войну. В одном из случаев Северная Каролина конфисковала землю у Сэмюэла Корнелла, который являлся лоялистом. В последующем конфискованная земля была выкуплена Спирисом Синглтоном. В 1786 г. дочь Сэмюэла Корнелла, Элизабет Корнелл Баярд, которой Сэмюэл Корнелл завещал имущество (конфискованную землю), подала в суд на Спириса Синглтона с целью вернуть землю ее отца, которая была завещана ей. В ответ адвокаты Синглтона сослались на закон, принятый законодательным собранием Северной Каролины в 1785 г., в котором говорится, что на тех, кто владел землей, приобретенной в соответствии с актами штата о конфискации 1777 и 1779 годов, не может быть предъявлен иск за возвращение их земли. После продолжительного рассмотрения Верховный Суд, состоящий из судей Сэмюэля Эша, Сэмюэля Спенсера и Джона Уильямса, сославшись на Конституцию штата, объявил, что акт 1785 г. был неконституционным, а те, чье имущество было конфисковано, имели право на судебное обращение. Несмотря на то, что Синглтон все-таки смог сохранить приобретенную землю в соответствии с Законом о конфискации штата, значение дела состояло в признании судом законодательного акта недействительным [8].

<sup>2</sup> После американской революции штат Вирджиния начал преследовать тех, кто во время войны поддерживал Британское государство. 15 июня 1782 г. суд штата Вирджиния приговорил трех людей к смертной казни, обвинив их в государственной измене. Обвиняемые ходатайствовали перед законодательным органом Вирджинии. В свою очередь, законодательный орган Вирджинии состоял из двух палат – Сенат и Палата Представителей, следовательно, чтобы помиловать обвиняемых законодательному органу необходимо получить помилование от двух своих палат. В результате Палата Представителей предоставила помилование, а Сенат его отклонил. В соответствии с Конституцией Вирджинии 176-й губернатор имел право помиловать, за исключением тех случаев, когда Палата Представителей осуществляла преследование в судебном порядке отдельных лиц, то есть в том порядке, который имел место быть в настоящем деле. Согласно Закону о государственной измене законодательный орган штата может помиловать. Таким образом, положения Закона о государственной измене и положения Конституции штата Вирджиния находились в прямом противоречии. На основании представленного заключения Палаты Представителей о помиловании, сторона защиты, сославшись на Конституцию Вирджинии, требовала не казнить обвиняемых. Сторона обвинения указала на отсутствие заключения Сената о помиловании, которое требовалось в соответствии с Законом о государственной измене, и утверждала недействительность заключения о помиловании [9].

---

новения конституционного судебного контроля в 1803 г. [10]. Таким образом, первые упоминания о конституционном судебном контроле в истории американского конституционализма мы можем отметить еще до принятия Конституции США.

*Обсуждение конституционного судебного контроля в рамках Конституционного конвента.* Следующим интересным фактом является то, что некоторые делегаты Конституционного конвента непосредственно участвовали в судебных делах штатов по вопросу признания судом того или иного закона неконституционным, являясь в данных делах судьями либо сторонами защиты или обвинения.

Джордж Уайт, делегат Конституционного конвента, являющийся одним из судей в деле Содружество против Кантона, выступал ярким защитником теории конституционного судебного контроля. По его мнению, конституционный судебный контроль нужно рассматривать с точки зрения тирании и свободы, поскольку данный институт является элементом сдержек и противовесов в системе разделения властей, которая предотвращает узурпацию власти в руках какой-либо ее ветви. Дж. Уайт в контексте осуществления конституционного судебного контроля представлял судебную власть как ограничительную силу, утверждая следующее: «в случае, если акт законодательного органа будет выходить за пределы рамок, установленных для него народом посредством конституции, то судебная власть, ссылаясь на конституцию, должна указать законодательному органу пределы его власти» [9].

Другой делегат Конституционного конвента, Эдмунд Рэндольф, в рамках того же дела, несмотря на то, что в роли прокурора настаивал на том, что в данном деле Конституция и акт парламента не противоречат друг другу, однако в целом придерживался позиции о наделении суда полномочиями объявлять тот или иной закон не соответствующим Конституции [11].

Если анализировать непосредственно деятельность Конституционного конвента, по итогам работы которого была принята американская Конституция, то можно заметить, что велись активные дебаты относительно осуществления судебного контроля и закрепления данной идеи непосредственно в тексте Конституции. Как известно, на обсуждение были предложены три проекта: план Вирджиния, предложенный Джеймсом Мэдисоном, план Нью-Джерси, предложенный Уильямом Патерсоном, и план Гамильтона, предложенный Александром Гамильтоном. Идеи конституционного судебного контроля больше всего обсуждались в рамках плана Вирджинии, поскольку положения данного проекта предусматривали создание «совета по пересмотру», который отклонял бы новые законы до их принятия

---

в случае их несоответствия Конституции, подобно президентскому вето. Совет должен был состоять из членов исполнительной ветви власти (президента) и некоторых избранных федеральных судей, которые совместно обладали правом вето на законопроекты законодательного органа. Идея включения в состав данного совета федеральных судей вызвало ряд возражений у делегатов Конституционного конвента, которые выступали против их включения в состав совета по пересмотру. Некоторые делегаты конвента, выступая против включения судей в состав совета, утверждали, что если судьи реализуют право вето в рамках принятия закона, то их объективность и независимость при принятии решений о конституционности этих законов может быть нарушена и поставлена под сомнение [12, с. 1058].

Другой делегат конвента, Джеймс Мэдисон, как противник позиции включения федеральных судей в состав совета, говорил о праве федеральных судей осуществлять судебный надзор самостоятельно: «Закон, который нарушает конституцию, принятую самим народом, будет признаваться судом недействительным» [13, с. 887]. Аналогичного мнения придерживался и делегат Джордж Мейсон, также указывая на то, что федеральные судьи могут признать закон недействительным в случае, если он противоречит Конституции, добавив, что конституционный контроль – это не метод отмены любых законов, а лишь только тех, которые противоречат Конституции [14, с. 78].

Таким образом, делегаты, выступающие против включения в состав совета по пересмотру представителей судебной власти, допускали полномочие суда признать тот иной акт неконституционным. Это объясняется тем, что некоторые делегаты, выступая против включения федеральных судей в состав совета, указывали на достаточность членов исполнительной власти (президента) в составе совета, то есть не ссылались на невозможность признания судом того или иного акта неконституционным.

Совет по пересмотру, предложенный в рамках проекта Вирджиния, при обсуждении которого объективно назревали рациональные идеи осуществления судебного конституционного контроля, нашел свою реализацию в качестве института президентского вето, поскольку делегаты пришли к мнению, что исполнительная власть будет обладать правом вето без участия федеральных судей.

Анализируя сказанное выше, можно проследить некоторые юридические истоки возникновения института конституционного судебного контроля также в рамках работы Конституционного конвента. Так, концепция конституционного судебного контроля была хорошо известна делегатам Конституционного конвента на момент принятия

---

Конституции. Отцы-основатели предполагали, что осуществление судебного контроля над законами должно быть, но ничего конкретного не сформулировали, вследствие чего институт конституционного судебного контроля прямо не упоминается в Конституции США.

*Идеи конституционного судебного контроля в рамках положений Федералиста № 78.* После принятия американской Конституции велись активные дебаты между теми, кто поддерживал ее последующую ратификацию – федералистами, и теми, кто был против ратификации – антифедералистами. Мы сейчас упоминаем об этих сторонах, поскольку их труды были опубликованы в период с 1787 по 1788 г., и в некоторых из них содержатся пояснения отцов-основателей американской Конституции по конституционному судебному контролю.

Свое развитие идея конституционного судебного контроля получила в Федералисте № 78, который был опубликован 14 июня 1788 г. и написан делегатом Конституционного конвента Александром Гамильтоном, являющимся сторонником федералистов, в рамках Федералистских документов, опубликованных в период с 1787 по 1788 г.<sup>1</sup> В Федералисте № 78 необходимость конституционного судебного контроля сводится к тому, что федеральные суды обязаны определять соответствует ли Конституции закон Конгресса или нет, и в случае не соответствия, признать такой закон недействительным. Тем самым не допускалось злоупотребления властью со стороны Конгресса. Александр Гамильтон, размышляя о конституционном судебном контроле в Федералисте № 78, приводил следующие суждения в поддержку конституционного судебного контроля. Законодательный орган не может сам оценить конституционность собственных действий. Оценивать действия законодательного органа нужно федеральным судьям, проверяя соответствие тех или иных его действий (актов) Конституции. По мнению Гамильтона, суд, осуществляя конституционный контроль, будет выступать неким объективным арбитром между народом и законодательной властью. Основной целью суда будет являться сдерживание законодательного органа в пределах его полномочий, которыми его наделил народ. Может возникнуть мнение о превосходстве судебной ветви власти над законодательной, но такое

<sup>1</sup> Данные документы содержали в себе положения о том, что федеральные суды обладают правом признания акта законодательного органа недействительным в случае его противоречия Конституции, то есть о конституционном судебном контроле. Гамильтон утверждал, что судебная власть будет являться одной из самых слабых в системе разделения властей, аргументируя это следующим образом. В системе разделения властей Конгресс как законодательная ветвь власти контролирует денежную систему, в то время как Президенту подконтрольна военная сила, ввиду чего Гамильтон высказывался: «судебная власть не имеет влияния ни на казну, ни на меч, и судебная власть будет зависеть от политической конъюнктуры в принятии своих решений» [15].

---

суждение будет являться неверным, поскольку в данном случае необходимо исходить из соблюдения воли народа<sup>1</sup>.

Суды при принятии своих решений должны исходить из существующих фундаментальных актов, каким и является Конституция. В случаях противоречия закона Конституции суд обязан признать недействительным закон, тем самым соблюсти и не нарушить положения Конституции. При осуществлении конституционного судебного контроля своеобразной деятельностью судов будет являться толкование, поскольку законы без истинного определения судом их смысла и действия являются пустой буквой.

Таким образом, пояснения Александра Гамильтона в Федералисте № 78 о том, что федеральные суды могут провести проверку того или иного акта законодательного органа на предмет соответствия Конституции, и в случае их противоречия признать эти акты недействительными – можно отнести к истокам возникновения конституционного судебного контроля в США.

*Выявление конституционного судебного контроля посредством расширительного толкования положений Конституции США.* Отдельно следует указать, что в принятом тексте Конституции США институт конституционного судебного контроля нормативно не закреплен. При исследовании вопроса возникновения конституционного судебного контроля в США нельзя не отметить мнение о том, что конституционный судебный контроль выражен и следует опосредовано из других норм американской Конституции.

Американские исследователи У. Андерсон и Э. Уайндер утверждают, что конституционный судебный контроль следует из расширительного толкования ст. 3 и 6 Конституции США, в которых регламентировано полномочие должностных лиц судебной власти по поддержке Конституции, наряду с должностными лицами исполнительной власти, сенаторами и членами законодательных собраний [4, с. 150].

Данная точка зрения опровергается В. Б. Евдокимовым, который, исходя из буквального толкования указанных статей, приходит к мнению о том, что в Конституции США нет упоминаний о том, какой субъект должен толковать американскую Конституцию и осуществлять проверку нормативных правовых актов на предмет соответствия ей, не закреплен институт конституционного судебного контроля [16, 20].

---

<sup>1</sup> Воля народа всегда выше законодательной и судебной ветвей власти, и в случаях, когда действие (акт) законодательного органа, наделенного полномочием волей народа, противоречит Конституции, а Конституция, в свою очередь, тоже является волей народа, суд должен руководствоваться последним – соблюдением Конституции, а не первым – соблюдением действия (акта) законодательного органа [15].

---

Аналогичной точки зрения придерживается и чешский теоретик права Й. Благож в рамках своих научных исследований о конституционном судебном контроле в США [17, с. 31].

На наш взгляд, мнение о расширительном толковании ст. 3 и 6 Конституции США, как закреплении конституционного судебного контроля, видится весьма состоятельным, поскольку позднее, в 1803 г., Верховный Суд США в деле Мэрбэри против Дж. Мэдисона обосновал, что осуществление полномочий Верховным Судом США по проверке нормативных правовых актов на предмет соответствия Конституции обусловлено положениями указанных статей<sup>1</sup>.

*Принятие Закона о судебной системе.* Последующее развитие конституционного судебного контроля в истории американской государственности связано с принятием Закона о судебной системе 24 сентября 1789 г. в первой сессии первого Конгресса США. Принятие данного Закона объективно объясняется тем, что ст. 3 Конституции США содержит упоминание о Верховном Суде США и указывает на создание Конгрессом судов низших инстанций. Также Конституцией не были предусмотрены система судов и полномочия судов, предполагалось, что это был вправе определять Конгресс. Согласно этому Закону решение суда штата о признании закона недействительным, поскольку этот закон противоречит Конституции, могло быть рассмотрено Верховным Судом США в порядке апелляции, что закрепило законодательно полномочия Верховного Суда осуществлять конституционный судебный контроль [19].

Американские теоретики права Дж. Бернс и Дж. Пелтасон приходу возникновения института конституционного судебного контроля связывают с Законом о судебной системе, поскольку именно он наделил Верховный Суд США полномочиями не следовать положениям законов штатов, которые не соответствуют Конституции, федеральным законам или договорам [6, с. 358]. С данной точкой зрения нельзя согласиться, поскольку, на наш взгляд, положения Закона о судебной системе не являются первостепенным звеном в вопросе возникновения института конституционного судебного контроля ввиду приведенного выше ряда исторических аспектов, свидетельствующих о зарожде-

<sup>1</sup> Заявителем по делу являлся Уильям Мэрбэри, которого Президент Джон Адамс назначил на должность мирового судьи округа Колумбия. Мэрбэри обратился в Верховный Суд США, утверждая, что власти штата не издали в отношении него приказ о назначении на должность, что служит ему препятствием на осуществление своих полномочий. На основании этого Мэрбэри просил Верховный Суд США принудить Джеймса Мэдисона, который являлся на тот момент государственным секретарем и в полномочия которого входила выдача приказов в отношении судей о назначении на должность, издать в отношении Мэрбэри приказ о назначении на должность. В своем заявлении Мэрбэри сослался на Закон о судебной системе 1789 г., утверждая, что Верховный Суд США обязан рассмотреть данное дело в качестве суда первой инстанции, тем самым резюмировал о подсудности данной категории именно Верховному Суду США [18].

нии данного института ранее. Стоит также отметить, что в Законе о судебной системе регламентированы полномочия Верховного Суда США осуществлять конституционный контроль в отношении законодательства штатов, в то время как данный закон не содержит ничего относительно полномочий Верховного Суда США осуществлять конституционный контроль над федеральным законодательством.

*Некоторые аспекты осуществления конституционного судебного контроля на федеральном уровне и уровне штатов.* Важным этапом возникновения конституционного судебного контроля в США является прецедент 1803 г. Мэрбэри против Дж. Мэдисона. Однако стоит упомянуть о существовании ряда кейсов на федеральном уровне и уровне штатов, в рамках которых осуществлялся конституционный судебный контроль с момента принятия Закона о судебной системе до указанного прецедента.

Например, федеральные окружные суды в рамках дела Хайберна (1792 г.) установили, что акт Конгресса нарушает Конституцию, поскольку требует от судей рассматривать заявления по пенсионным вопросам, в то время как эти заявления подлежат рассмотрению военным министром. Этим самым акт Конгресса возлагает на федеральные суды несудебные обязанности, нарушая осуществление надлежащим образом судебных функций согласно ст. 3 Конституции США [20]. Решения окружных судов были обжалованы в Верховном Суде в порядке апелляции, но Конгресс успел отменить свой акт до рассмотрения жалобы<sup>1</sup>.

Не менее интересным делом, в рамках которого обсуждался вопрос конституционного судебного контроля, являлось дело, именуемое Хилтон против Соединенных Штатов (1796 г.) [22]. Это первое дело, в котором Верховный Суд США рассматривал вопрос соответствия Конституции акта Конгресса. В рамках дела рассматривался вопрос, нарушает ли акт Конгресса, которым устанавливался федеральный налог на перевозки, конституционное положение о налогах. Верховный Суд США в своем решении признал данный акт Конгресса не противоречащим Конституции и, как следствие, действительным<sup>2</sup>. Вопрос

<sup>1</sup> Согласно Закону о пенсиях 1792 г., Конгресс для ветеранов-инвалидов американской революции своим актом предусмотрел возможность подать заявление на получение пенсии в окружные суды Соединенных Штатов, в то время как эти заявления рассматривал военный министр. Три окружных суда пришли к мнению о том, что Конституция не предусматривает таких полномочий для судебных органов, следовательно рассматриваемый акт Конгресса недействителен. Три решения федеральных окружных судов были обжалованы в Верховном Суде. Жалоба Хейберна ожидала своего рассмотрения. Конгресс отменил принятый акт, тем самым освободив окружные суды от обязанности рассматривать заявления на получение пенсии [21].

<sup>2</sup> Это одно из первых дел Верховного Суда США, в котором было установлено, что ежегодный налог на перевозки не нарушает положение Конституции Соединенных Штатов по налоговой системе. Судом было установлено, что налог на перевозки не является прямым налогом, который попадает

конституционного судебного контроля прямо не связывают с данным решением, поскольку на тот период суду необходимо было на высшем уровне указать на неконституционность рассматриваемого акта и аргументировать, почему этот акт является неконституционным и почему Верховный Суд США уполномочен объявлять неконституционность этого акта, несмотря на то, что факт проведения процедуры проверки конституционности рассматриваемого акта был очевиден.

Другой прецедент, *Уэйр против Хилтона* (1796 г.), где Верховный Суд США рассматривал на предмет соответствия Конституции США закон штата Вирджиния, давал возможность жителям своего штата не выполнять свои обязательства по долгам перед британскими кредиторами, мотивируя это тем, что кредитором являлся иностранный враг [23]. Верховный Суд США признал данный закон штата Вирджиния недействительным, поскольку он противоречил положениям п. 2 ст. 4 Конституции США, гласящим, что законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение Конституции, и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, являются верховным правом страны. Парижский договор 1783 г., заключенный между США и Великобританией, запрещал установление каких-либо законодательных преград при исполнении должниками обеих стран своих обязательств по долгам<sup>1</sup>. Таким образом, Верховный Суд США впервые признал недействительным закон штата.

*Прецедент 1803 года Мэрбэри против Дж. Мэдисона.* Дело *Мэрбэри против Дж. Мэдисона* является важнейшим судебным прецедентом с точки зрения возникновения конституционного судебного контроля и развития американской правовой системы, поскольку оно в большинстве источников именуется как первое решение Верховного Суда США, которым акт Конгресса был признан неконституционным [18]. В рамках данного дела рассматривался вопрос о том, соответствуют ли Конституции США положения Закона о судебной системе 1789 г. Согласно положениям данного Закона Верховный Суд США имел полномочия рассматривать в качестве суда первой инстанции дела по вопросу выдачи приказов о назначении судей на должность<sup>2</sup>. В свою очередь Конституция США устанавливала перечень

под распределение между штатами. Отмечено, что налог на землю является примером прямого налога, предусмотренного Конституцией [21].

<sup>1</sup> Парижский договор 1783 г. принес конец войне между Великобританией и Соединенными Штатами. Согласно ст. 4 данного договора кредиторы обеих стран не должны «встречать никаких законных препятствий» при взыскании «добросовестных» долгов друг с друга.

<sup>2</sup> Статья 13 Закона о судебной системе 1789 г. гласит: «Верховному суду также подсудны в порядке апелляции дела окружных судов и судов нескольких штатов по делам, указанным в настоящем законе, имеет право выдавать судебные предписания о запрете окружным судам ... и приказ о на-

категории дел, по которым Верховный Суд США может рассматривать дела в качестве суда первой инстанции, и в этот перечень не входили дела по вопросу выдачи приказов о назначении судей на должность<sup>1</sup>. Таким образом, Закон о судебной системе наделял Верховный Суд США полномочиями, которые не предусматривались Конституцией США. По итогам рассмотрения данного дела 14 февраля 1803 г. Верховным Судом США единогласно был вынесен вердикт, в соответствии с которым суд определил, что, несмотря на право Мэрбэри занимать должность судьи, Верховный Суд США не обладает полномочием заставить государственного секретаря Мэдисона издать приказ о назначении на должность. Вердикт Верховного Суда США включал в себя три вопроса:

1. Соответствует ли закону требованию Мэрбэри об издании в отношении него приказа о назначении на должность?
2. Предусмотрены ли законом меры судебной защиты, которыми мог бы воспользоваться Мэрбэри?
3. Будет ли издание приказа о назначении на должность в отношении Мэрбэри мерой защиты нарушенного права?

Джон Маршалл в качестве председателя суда по рассматриваемому делу, отвечая на первый вопрос, отметил, что отказ выдать приказ о назначении на должность будет являться ущемлением законного права Мэрбэри<sup>2</sup>. Основным принцип по первому вопросу заключался в том, что мера судебной защиты должна быть предусмотрена за нарушение каждого законного права. Маршалл размышляет о двух моделях поведения органов исполнительной власти (в рассматриваемом случае – действия государственного секретаря): диспозитивный вид, где у представителя исполнительной власти есть несколько вариантов поведения, и императивный (административный), где представитель исполнительной власти обязан следовать одной линии поведения. Вопрос выдачи приказа о назначении на должность относится непосредственно к императивной модели поведения, и за ее несоблюдение закон предоставляет судебную защиту заинтересованному лицу.

Отвечая на второй вопрос, Маршалл решил сослаться и процитировать английского юриста Уильяма Блэкстоуна, который, давая

---

значении на должность любым назначенным судьям или лицам, занимающим должности от имени руководства Соединенных Штатов» [24].

<sup>1</sup> Статья 3 Конституции США: «Во всех случаях, затрагивающих послов, других государственных министров и консулов, а также тех, в которых государство является стороной, Верховный Суд выступает судом первой инстанции. Во всех других случаях ... Верховный Суд рассматривает дела в порядке апелляции» [25].

<sup>2</sup> Джон Маршалл: «О государственных органах Соединенных Штатов часто отзываются с уважением. Данное высокое мнение будет утрачено, если установится, что судебная система не защищает от ущемления закрепленных законом прав» [18].

---

комментарий к законам Англии, высказался следующим образом: «является бесспорным правилом то, что если есть предусмотренное законом какое-либо право, то очевидно, что должен существовать юридический механизм защиты этого права в случае его нарушения» [26, с. 144].

Третий вопрос Джон Маршалл разделил на два подвопроса:

1. Будет ли издание приказа о назначении на должность в отношении Мэрбэри восстановлением его законного права?
2. Если да, то может ли Верховный Суд США выдать приказ о назначении на должность?

Первый подвопрос не вызывал особо никаких казусов, и ответ на него был в том, что издание приказа о назначении на должность в отношении Мэрбэри восстановит его законное право, и в данном случае нужно заставить выполнить государственного секретаря его обязанность, то есть издать приказ о назначении на должность.

Второй подвопрос требовал детального анализа и являлся ключевым в рассматриваемом деле, поскольку в этой части основательно обосновывается и разъясняется вопрос конституционного судебного контроля. Анализ Закона о судебной системе 1789 г. позволил прийти к выводу о том, что Верховным Судом США рассматривается категория дел по вопросу выдачи приказов в отношении судей о назначении на должность в порядке первой инстанции, в то время как анализ положений Конституции определяет какого рода дела Верховный Суд США рассматривает в порядке первой инстанции и в порядке апелляции. Джон Маршалл и остальные судьи по данному делу пришли к выводу, что Конгресс не имеет полномочий изменять подсудность дел для Верховного Суда США в порядке первой инстанции. По мнению судей, Закон о судебной системе 1789 г. противоречил Конституции США. Довод Мэрбэри о том, что Конституцией определена только основная подсудность и Конгресс вправе дополнить ее, был отклонен судьями.

Далее судьи рассуждали о порядке действий Верховного Суда США в случае, когда акт законодательного органа противоречит Конституции. Джон Маршалл указал, что несоответствующий Конституции акт законодательного органа должен быть признан недействительным, поскольку суды обязаны следовать Конституции. Этим Джон Маршалл и другие судьи осуществили конституционный судебный контроль по данному делу.

Судья Джон Маршалл, являвшийся председателем, отмечал, что Конституция является фундаментальным и первостепенным законом, который не может быть изменен обычным актом законодательного органа, следовательно, акт, противоречащий Конституции, является

---

недействительным [18]. Дж. Маршалл также упомянул, что толкование Конституции в целях ее правильного применения, а также проверка законов на предмет их соответствия Конституции является обязанностью судов. Обязанностью судебного органа является разъяснение смысла закона, сказать, что такое закон. Осуществляя проверку конституционности закона в конкретном случае, суд должен дать разъяснения этому закону путем его толкования. Если в конкретном рассматриваемом деле применимы и закон, и Конституция, и в случае противоречия данного закона Конституции, суд должен определить, что Конституция должна регулировать дело, в котором они применяются. Маршалл объяснял это тем, что суды должны соблюдать Конституцию, а Конституция как фундаментальный акт превосходит любой другой акт законодательного органа.

Существует мнение, что суд не обладал полномочием рассматривать данную категорию дел, следовательно, он не должен был принимать его к производству и выносить по нему решение. Иными словами суд должен был определить подсудно ли ему данное дело. Однако сам вопрос подсудности являлся конституционно значимым, что и выступало основанием для принятия его к производству и вынесения вердикта.

*Заключение.* Необходимо отметить, что возникновение конституционного судебного контроля в США является длительным и поэтапным процессом, который берет свое начало еще до принятия Конституции США и прецедента Мэрбэри против Дж. Мэдисона, о чем свидетельствует судебная практика на уровне штатов по вопросу признания того или иного акта парламента не соответствующим Конституции штата. Весомый вклад в возникновение конституционного судебного контроля в США внесли отцы-основатели американской Конституции в рамках работы Конституционного конвента, а также идеи Александра Гамильтона в рамках Федералиста № 78, где заявлялась возможность проведения проверки того или иного акта законодательного органа на предмет его соответствия Конституции. В качестве не менее важных юридических истоков возникновения института конституционного судебного контроля в США также необходимо выделить принятие самой Конституции США и Закона о судебной системе. Несмотря на то, что дело Мэрбэри против Дж. Мэдисона хоть и является ключевым в вопросе возникновения конституционного судебного контроля в США и истории американского конституционализма, нельзя не учитывать ряд тех истоков, предпосылок и детерминантов, которые предшествовали данному кейсу и в своей совокупности имеют большое значение.

---

---

## Список литературы:

1. Берлявский, Л.Г. Классификация теорий конституционной интерпретации в США / Л.Г. Берлявский // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2015. – № 2. – С. 64–87.

2. Касаткина, Н.М. Конституционный контроль в зарубежных государствах (тенденции развития) / Н.М. Касаткина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – № 5. – С. 13–20.

3. Alstynе, W.W. A Critical Guide to *Marbury v. Madison* / W.W. Alstynе // *Duke Law Journal*. – 1969. – № 1. – P. 1–47.

4. Anderson, W., Weidner, E.W. *American Government: Fourth Edition* / William Anderson, Edward W. Weidner // NY : Henry Holt & Company, 1953. – 989 p.

5. Tribe, L.H. *American Constitutional Law* / L.H. Tribe. – NY : Foundation Press, 1978. – 1470 p.

6. MacGregor Burns, J., Peltason, J.W. *Government by the people: the dynamics of American national government* / J. MacGregor Burns, J.W. Peltason. – Prentice-Hall, 1969. – 704 p.

7. Болдырева, Е.В. Конституционное правосудие в субъектах федеративных государств: вопросы правового регулирования (на примере США, Германии и России) / Е.В. Болдырева // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 319. – С. 108–111.

8. *Bayard v. Singleton*, 1 N.C. 5, 6, 1 Mart. 42, 43 (1787). – URL: <https://northcarolinahistory.org/encyclopedia/bayard-v-singleton/> (дата обращения: 18.07.2023).

9. *Commonwealth v. Caton*, 8 Va. 5, 4 Call 5 (1782). – URL: <https://cite.case.law/va/8/5/1964208/> (дата обращения: 12.06.2023).

10. Treanor, W.M. *Judicial Review before Marbury* / W.M. Treanor // *Stanford Law Review*. – 2005. – № 58 (2). – P. 455–562.

11. Letter from Edmund Randolph to James Madison (Nov. 8, 1782). – URL: <https://founders.archives.gov/documents/Madison/01-05-02-0112> (дата обращения: 24.05.2023).

12. Rakove, J.N. *The Origins of Judicial Review: A Plea for New Contexts* / Jack N. Rakove // *Stanford Law Review*. – 2017. – Vol. 35, № 2. – P. 1031–1064.

13. Prakash, Saikrishna B. and Yoo, John, C. *The Origins of Judicial Review* / Prakash, Saikrishna B. and Yoo, John C. // *University of Chicago Law Review*. – 2003. – Vol. 70, № 3, Article 3. – P. 887–982.

14. Farrand, M. *The Records of the Federal Convention of 1787*, ed / M. Farrand // *New Haven : Yale University Press*, 1911. – Vol. 2. – P. 667.

15. Hamilton, A. *Federalist № 78* (1788). – URL: <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers> (дата обращения: 09.01.2023).

16. Евдокимов, В.Б. Возникновение конституционного судопроизводства в США // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 1. – С. 18–21.

17. Blahoz, J. *The problem of constitutional justice in the USA* / J. Blahoz // *Journal on issues of state and law*. – 1969. – № 1. – P. 31–32.

---

- 
18. *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803). – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/> (дата обращения: 14.07.2023).
  19. Section 25 of the Judiciary Act of 1789. – URL: <https://usa.usembassy.de/etexts/democrac/8.htm> (дата обращения: 25.06.2023).
  20. *Hayburn's Case*, 2 U.S. 409 (1792). – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/2/409/> (дата обращения: 18.07.2023).
  21. Invalid Pensions Act of 1792. — URL: <https://www.loc.gov/law/help/statutes-at-large/2nd-congress/c2.pdf> (дата обращения: 30.06.2023).
  22. *Hylton v. United States*, 3 U.S. 171 (1796). – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/3/171/> (дата обращения: 25.07.2023).
  23. *Ware v. Hylton*, 3 U.S. 199 (1796). – URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/3/199/> (дата обращения: 11.07.2023).
  24. Закон о судебной системе 1789 года. – URL: <https://usa.usembassy.de/etexts/democrac/8.htm> (дата обращения: 17.09.2023).
  25. Конституция США 1787 года. – URL: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm) (дата обращения: 17.09.2023).
  26. Николаев, Б.В., Емелин, М. Ю. Понятие правовой доктрины в правовой системе США / Б.В. Николаев, М.Ю. Емелин // Известия ПГУ им. В.Г. Белинского. – 2012. – № 28. – С. 143–146.
-

**А. А. Васильев,**  
кандидат юридических наук,  
заместитель Саратовского  
межрайонного природоохранного  
прокурора Волжской  
межрегиональной природоохранной  
прокуратуры, советник юстиции

**A. A. Vasilyev,**  
Candidate of Law, Deputy of the Saratov  
Interdistrict Environmental Prosecutor  
of the Volga's Interregional  
Environmental Prosecutor's Office,  
Justice advisor

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-107-113

### **ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВЕЩНЫХ ПРАВ В ОТНОШЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, СФОРМИРОВАННЫХ В НАРУШЕНИЕ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫЙ АСПЕКТ**

**Аннотация:** актуальность темы обусловлена тем, что водные ресурсы по закону являются достоянием общества, к ним обеспечивается свободный доступ для личных целей. Тем не менее практике известны многочисленные случаи нарушения прав граждан на доступ к водным объектам, их береговой полосе, за что установлена административная ответственность (ст. 8.12.1 КоАП РФ). Цель статьи – попытка разрешения указанной выше правоприменительной проблемы. Реализация данной цели осуществлялась с помощью следующих методов: метод анализа и синтеза, системно-структурный метод, исторический и нормативно-логический методы, сравнительно-правовой и формально-юридический. Результатом научной работы стал вывод о том, что для решения проблемы с неопределением береговой полосы необходимо внести изменения в Водный кодекс РФ, уточняющие обязанности органов власти по определению береговой линии водного объекта.

**Ключевые слова:** водный объект, береговая полоса, береговая линия, административная ответственность.

### **EXERCISE OF PROPERTY RIGHTS IN RELATION TO LAND PLOTS FORMED IN VIOLATION OF WATER LEGISLATION: ADMINISTRATIVE TORT ASPECT**

**Abstract:** the relevance of the topic is due to the fact that water resources, by law, are the property of society, free access to them is provided for personal purposes. Nevertheless, numerous cases of violation of citizens' rights to access water bodies and their coastal strip are known in practice, for which administrative responsibility is established (Article 8.12.1 of the Administrative Code of the Russian Federation). The purpose of the article is an attempt to offer a solution to the above-mentioned law enforcement problem. The following methods were used: method of analysis and synthesis, system-structural method, historical method and normative-logical method, comparative-legal and formal-legal). The result

---

*of the scientific work was the conclusion that in order to solve the problem with the definition of the coastline, it is necessary to amend the Water Code of the Russian Federation, clarifying the responsibilities of the authorities to determine the coastline of a water body.*

**Keywords:** *water body, shoreline, shoreline, administrative responsibility*

Общеизвестно, что водные ресурсы являются национальным достоянием. Тем не менее граждане нередко сталкиваются с препятствиями, связанными со свободным доступом к водным объектам. Данная проблема актуальна не только в Саратовской области, но и во всей России, а особенно в тех ее частях, которые находятся в непосредственной близости к акваториям рек, морей и проч. Текущее правовое регулирование хотя и направлено на обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговой полосе, но, очевидно, не может добиться этой цели в полном объеме.

Каждый гражданин вправе пользоваться (без применения механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для осуществления любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Река Волга находится в государственной собственности, в связи с чем представляет собой объект общего пользования.

Согласно содержащемуся в ч. 1, 2 ст. 6 ВК РФ правилу, поверхностные водные объекты, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, т.е. общедоступными водными объектами, к которым вправе иметь доступ каждый гражданин, в том числе для бесплатного их использования для личных и бытовых нужд.

Эту правовую позицию последовательно отстаивает и Верховный Суд РФ в своих постановлениях. Так, высшая судебная инстанция указывает на то, что законом не предусмотрено возможности передачи в собственность водного объекта общего пользования, в частности, под видом земельного участка и земельного участка под таким водным объектом, а также его береговой полосы отдельно от самого водного объекта [1]. Земли водного фонда вместе с покрывающими их поверхностными водами находятся в исключительной собственности Российской Федерации без права отчуждения в частную [2].

Кодексом РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность за несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе (ст. 8.12.1).

Действующее водное законодательство не лишено изъянов, что выражается, в частности, в особенностях определения береговой полосы водного объекта общего пользования, благодаря которым для недобросовестных участников гражданского оборота возникает возможность обойти установленные законом запреты для приобретения земельных участков, сформированных в береговой полосе водных объектов.

Для определения береговой полосы, которой признается полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования, важным является точное определение самой береговой линии, поскольку именно от нее ведется отсчет ширины береговой полосы, которая, как правило, составляет 20 м от береговой линии (ч. 6 ст. 6 ВК РФ). Следует особо отметить, что недопустимо использование береговой полосы для осуществления хозяйственной и иной деятельности, если такая деятельность несовместима с обеспечением безопасности судоходства [3].

Частью 4 ст. 5 ВК РФ закреплены правила определения береговой линии (или границы водного объекта), дифференцированные для водного объекта в зависимости от его вида (море, река, пруд и проч.).

Действующее законодательство предусматривает специальный порядок определения местоположения береговой линии, который, помимо прочего, устанавливает случаи и периодичность ее определения (ч. 4.1 ст. 5 ВК РФ).

Порядок, случаи и периодичность определения береговой линии устанавливаются Правилами определения местоположения береговой линии (границы водного объекта), случаев и периодичности ее определения, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 29 апреля 2016 г. № 377 (далее также – Правила).

По результатам работ по определению местоположения береговой полосы водного объекта осуществляется ее описание с указанием перечня координат характерных точек береговой линии, а также подготавливается картографическая основа с нанесенной береговой линией (п. 8 Правил). Местоположение береговой линии (границы водного объекта) считается определенным со дня внесения сведений о местоположении береговой линии (границы водного объекта) в Единый государственный реестр недвижимости (п. 14 Правил).

В зависимости от того, каким критериям отвечает определенный водный объект, установление местоположения береговой линии может осуществляться как органами государственной власти субъектов РФ, так и Федеральным агентством водных ресурсов и его территориальными органами (п. 5 Правил).

---

Итогом такой дифференциации являются ситуации, при которых береговая линия некоторых водных объектов или их частей остается неустановленной по причине того, что те или иные водные объекты не подпадают либо не полностью подпадают под определенные критерии, ввиду чего соответствующий орган власти может ошибочно полагать, что определение местоположения береговой линии такого объекта находится в компетенции другого органа власти.

Таким образом, на практике нередко случается так, что из-за неопределенности береговой линии нет возможности отсчитать ширину береговой полосы, зависящую от береговой линии.

Довольно часто на практике складывается ситуация, при которой очевидно, что доступ к береговой полосе воспрепятствован путем ее полного либо частичного ограждения владельцем земельного участка, в состав которого де-факто входит береговая полоса, а привлечь к установленной законом административной ответственности за такое деяние его нельзя ввиду изложенной выше проблемы с неопределенностью по тем или иным причинам береговой линии.

Между тем как должностные лица контрольных органов, так и суды нередко допускают ошибки при установлении в ходе рассмотрения дела имеющего юридическое значение факта, связанного с определенностью береговой линии того или иного водного объекта общего пользования. Так, судебной практике известны случаи, когда только в ходе кассационного пересмотра принятых по делу актов о привлечении лица к административной ответственности по ст. 8.12.1 КоАП РФ выясняется, что граница береговой линии не установлена и в государственный реестр не внесена, в связи с чем точное расположение границы береговой полосы, ограничение свободного доступа граждан к которой вменяется привлекаемому к административной ответственности лицу, установить не представляется возможным, в связи с чем производство по делу подлежит прекращению [4].

В этой связи контролирующими или надзорными органами осуществляются попытки восстановить законность путем предъявления исков о признании отсутствующими вещных прав (нередко – права собственности), что не является, по мнению автора, способом, обеспечивающим баланс прав правообладателя земельного участка, который может быть лишен своего права, с одной стороны и пользователя водного объекта, который лишен к нему доступа ввиду ограждения береговой полосы, с другой.

Так, суд не удовлетворит требование прокурора о признании отсутствующим права собственности на земельный участок, в границах которого находится береговая полоса водного объекта общего

---

пользования, по причине выбора ненадлежащего способа правовой защиты (ст. 12 ГК РФ). Указанное означает, что даже в случае признания отсутствующим у лица права на соответствующий земельный участок право граждан на свободный доступ к водному объекту общего пользования не будет восстановлено, поскольку береговая полоса по-прежнему будет находиться в границах земельного участка. Чтобы действительно защитить права граждан и восстановить законность, необходимо заявить также требование о признании недействительными результатов межевания, что, по сути, приведет к тому, что береговая полоса юридически будет исключена из границ земельного участка и свободный доступ к ней для граждан будет восстановлен [5].

Кроме того, нельзя требовать от суда признать отсутствующим право собственности у лица на весь земельный участок, тогда как береговая полоса, находящаяся в границах земельного участка, занимает лишь 1/9 часть площади участка. Суд признает данное требование необоснованным ущемлением прав правообладателя земельного участка и оставит его без удовлетворения. Таким образом, надо учитывать баланс прав и законных интересов сторон спора [6].

При таких обстоятельствах привлечь правообладателя земельного участка, в границах которого находится огражденная береговая полоса, к административной ответственности за воспрепятствование свободному доступу граждан к береговой полосе водного объекта общего пользования возможно в рамках гражданского процесса путем получения экспертных сведений относительно расположения береговой линии и установления ее координат. Именно в этом случае можно законным образом определить береговую полосу путем отсчета 20 м от береговой линии и привлечь правообладателя, оградившего береговую полосу, к административной ответственности по ст. 8.12.1 КоАП РФ.

Проблематика в указанной сфере заключается в следующем. Системное толкование подп. 3 п. 1, п. 3 ст. 5 ВК приводит к выводу о том, что к числу поверхностных водных объектов относятся водоемы (озера, пруды, обводненные карьеры и проч.), которые, в свою очередь, состоят непосредственно из поверхностных вод, а также покрытых ими земель в пределах береговой линии, а следовательно, земли, покрытые водой, являются составной частью водных объектов (земли водного фонда – п. 1 ст. 102 ЗК РФ).

Согласно предыдущей редакции п. 2 ст. 102 ЗК РФ, на землях, покрытых поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков.

---

Тем не менее, вопреки взаимосвязанным требованиям ст. 6 Федерального закона от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» и ст. 11 ВК РФ, земельные участки, покрытые поверхностными водами (находящиеся в федеральной собственности), часто незаконно выставлялись на торги администрациями муниципальных образований, без заключения договора водопользования, что влекло неправомерное возникновение вещных прав у тех или иных лиц, ввиду чего такие сделки признавались недействительными по искам прокуроров.

Вместе с тем возникали ситуации, когда титульным обладателям вещных прав на земельные участки отказывали в постановке недвижимости на кадастровый учет, вследствие чего они не могли полноценно реализовывать предоставленную законом триаду правомочий собственника (владение, пользование, распоряжение), в частности в соответствии с ЗК РФ ограничивались в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности участки, в пределах которых расположены государственные или муниципальные водные объекты. Поэтому в п. 2 ст. 102 ЗК РФ были внесены изменения, согласно которым, если водные объекты полностью находятся в пределах земель сельскохозяйственного назначения и (или) земель других категорий, такие земли не относятся к землям водного фонда. Такие изменения повлекли за собой возможность собственников земель, в пределах которых находятся водные объекты, реализовывать вещные права, гарантированные им законом.

Таким образом, в материальных нормах природоресурсной и природоохранной отраслей права по сей день наличествуют пробелы в правовом регулировании. Тем не менее внимательный подход ко всем юридически значимым обстоятельствам дела и структурным элементам возникшего правоотношения может позволить правоприменителю даже при таких условиях добиться реальной защиты охраняемых законом отношений. Представляется, что развитие правового регулирования использования прибрежных земельных участков должно исходить из конкретизации требований к их использованию, а также из уточнения обязательств регулирующих органов по установлению береговой линии водных объектов в Водном кодексе РФ.

#### **Список литературы:**

1. Определение Верховного Суда РФ от 15 октября 2021 г. № 308-ЭС-18337 по делу № А32-24534/2020. – Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

---

---

2. Краснова, И. О. Правовой режим земель водного фонда на новом витке развития / И. О. Краснова // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2023. – № 3(103). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-rezhim-zemel-vodnogo-fonda-na-novom-vitke-razvitiya> (дата обращения: 19.11.2023).

3. Шуплецова, Ю. И. Отдельные особенности правового режима береговой полосы / Ю. И. Шуплецова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2021. – № 11(242). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otdelnye-osobennosti-pravovogo-rezhima-beregovoy-polosy> (дата обращения: 19.11.2023).

4. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 22 июля 2021 г. по делу № 16-2855/2021. – Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

5. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 20 октября 2022 г. № 88-26182/2022. – Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

6. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 31 января 2022 г. № 88-1435/2022. – Доступ из справ.-правов. системы «КонсультантПлюс».

---

**А.А. Гришковец,**  
доктор юридических наук, профессор,  
ведущий научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса  
Института государства и права  
Российской академии наук

**A.A. Grishkovets,**  
Doctor of Law, Professor,  
Leader Researcher of the Sector  
of Administrative Law  
and Administrative Process  
of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences  
grishkovecz65@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-114-131

## **ПРЕДМЕТ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА (ПРОДОЛЖЕНИЕ НАУЧНОЙ ДИСКУССИИ)**

**Аннотация:** в статье рассматривается предмет науки административного права. Опираясь на концепцию предмета науки административного права, предложенную К. С. Бельским, выделяются и рассматриваются такие элементы предмета науки административного права, как административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, административно-правовые категории, практика применения норм административного права (правоприменительная практика). Показаны роль и значение доктрины в определении предмета науки административного права.

**Ключевые слова:** административное право, предмет науки административного права и его элементы, административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, административно-правовые категории, правоприменительная административная практика, доктрина административного права.

## **THE SUBJECT OF SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW (CONTINUATION OF THE SCIENTIFIC DISCUSSION)**

**Abstract:** in the article is devoted to discussion of the subject of science of administrative law. Based on the concept of the subject of science of administrative law proposed by K.S. Belsky the author highlights and considers such elements of the subject of science of administrative law as administrative-law norms, administrative-law relations, administrative-law categories, law enforcement administrative practice. The role and meaning of doctrine were shown in the definition of the subject of science of administrative law.

**Keywords:** administrative law, the subject of science of administrative law and its elements, administrative-law norms, administrative-law relations, administrative-law categories, law enforcement administrative practice, doctrine of administrative law.

Для любой отраслевой юридической науки, и наука административного права не исключение, четкое определение ее предмета является ключевой проблемой. Без этого едва ли возможно сконцентрировать научные исследования, а значит проводить их полно и всесторонне именно на тех явлениях социальной действительности, которые данная наука изучает, исходя из особенностей предмета и метода соответствующей отрасли права.

Следует сказать, что проблема предмета науки административного права по не вполне понятным причинам особого внимания ученых-административистов долгое время не привлекала. Известна единственная работа, специально посвященная предмету науки административного права [1], и изданное на ее основе небольшое учебное пособие [2]. И это при том, что данная проблема совершенно справедливо признается не иначе как «интереснейшей» [3, с. 42]. Внимание к ней заметно возросло после проведения конституционной реформы 2020 г., институализации на конституционном уровне публичной власти. Каково же было понимание предмета науки административного права в прошлом и каково оно ныне, в условиях новых конституционных реалий?

*Отражение предмета науки административного права в трудах отечественных административистов.* Еще в конце XIX столетия Э.Н. Берендтс, размышляя о науке административного права, пришел к выводу: «Та наука, которая, пользуясь юридическим методом, подвергает анализу юридические нормы и отношения, возникающие в области управления, называется наукой административного права» [4, с. 11]. Таким образом, по Э.Н. Берендтсу, наука административного права исследует: юридические нормы, регулирующие управление; юридические отношения, которые возникают благодаря государственному управлению [4, с. 15]. Несколько иначе подошел к определению предмета науки административного права В.В. Ивановский. По его мнению, предметом науки административного права служит внутреннее управление, поскольку оно определяется юридическими нормами [5, с. 95]. Само внутреннее управление понималось им как совокупность государственных мероприятий, предпринимаемых для создания условий благосостояния и безопасности граждан [5, с. 3]. Ученый прямо не говорит, что в предмет науки административного права входят нормы и регулируемые ими отношения, но именно они зримо присутствуют, исходя из его понимания внутреннего управления.

Известный отечественный административист либеральных взглядов А.И. Елистратов определил науку административного права как учение о правоотношениях в области государственного управления [6, с. 36]. По его мнению, наука административного права изучает правовые отношения в области государственного управления [6, с. 68]. В предмет науки административного права А.И. Елистратов включал только правоотношения. О каких-либо иных элементах он умалчивает, но вполне уместно предположить, что в предмет данной науки в его трактовке также входят нормы административного права, без которых нет и не может быть правоотношений. С такой оговоркой

---

можно рассуждать о близком сходстве позиций Э.Н. Берендтса и А.И. Елистратова относительно определения предмета науки административного права.

В советский период проблема предмета науки административного права явно недооценивалась, вследствие чего не привлекала скольконнибудь серьезного внимания. Известный советский административист С.С. Студеникин затрагивал лишь такое методологическое средство, как система науки административного права. Ее предмет он даже не упомянул. Только по еле различимым косвенным признакам можно сделать вывод о том, что, следуя дореволюционной трактовке предмета науки А.И. Елистратова, С.С. Студеникин сводил его к административно-правовым отношениям, будь то отношения по организации исполнительно-распорядительной деятельности или отношения в той или иной отрасли государственного управления [7, с. 56–60].

Пожалуй единственным, кто в советский период специально обращался к проблеме предмета науки административного права, был Ю.М. Козлов. Своим предметом наука административного права имеет исследование в интересах совершенствования административно-правового регулирования управленческих общественных отношений и практики исполнительной и распорядительной деятельности: а) правовых проблем теории государственного управления; б) административно-правовых норм, регулирующих отношения в различных областях, сферах и отраслях государственного управления; в) административно-правовых норм; г) правового статуса субъектов административного права, административно-правовых гарантий их прав; д) форм и методов управленческой деятельности, административных процедур и проблем административного процесса и административной юрисдикции; е) средств обеспечения и укрепления режима законности и государственной дисциплины в сфере государственного управления; ж) организационно-правовых проблем государственного управления отраслями и сферами (межотраслевое управление) хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства [8, с. 88–89]. Понимание предмета науки административного права, предложенное Ю.М. Козловым, особой стройностью и гармоничностью не отличалось, напротив, было недостаточно наглядным и довольно громоздким, что является его явным недостатком.

В советский период развития науки административного права отечественные административисты не слишком продвинулись в деле определения ее предмета по сравнению с их коллегами конца XIX – начала XX в. Предмет науки административного права продолжали

---

---

сводить к таким его элементам, как нормы административного права и административно-правовые отношения. Подобное понимание демонстрировало, хотя и с некоторыми оговорками, завидную стабильность и во многом сохраняется поныне, то есть уже в постсоветский период.

После проведения конституционной реформы в 2020 г. и институализации на конституционном уровне понятия «публичная власть» интерес к предмету науки административного права заметно вырос. Подтверждением тому послужила прошедшая 16 февраля 2023 г. в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) конференция «Наука административного права в системе публично-правовых наук», на которой с основным докладом «Наука административного права в системе публично-правовых наук» выступил Б.В. Россинский.

Обсуждение продолжилось 17 февраля 2023 г. в Институте государства и права Российской академии наук в ходе Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения – 2023). На конференции с докладом «Наука административного права и публично-правовые науки» выступил Б.В. Россинский. Он в очередной раз представил аудитории свое понимание предмета науки административного права.

*Понимание предмета науки административного права, предложенное Б.В. Россинским.* В интерпретации Б.В. Россинского предмет науки административного права состоит в выявлении закономерностей общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти, других органов и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями; в разработке на этой основе необходимых теоретических положений, нормативных требований и практических рекомендаций, направленных на совершенствование процесса публичного управления [3, с. 42].

Следует сказать, что Б.В. Россинский не одинок в своем понимании предмета науки административного права. С его мнением соглашается Ю.Н. Стариков [9, с. 15], который занимает во многом схожую позицию. Предметом административно-правовой науки, на его взгляд, является исследование правоотношений в сфере государственного управления, применения норм административного права, действия «административно-правовых» законодательных актов, «правотворчество» самих органов государственного управления [10, с. 12].

Известны и другие, но также весьма спорные точки зрения относительно предмета науки административного права. Так, имеет

место недопустимое смешение науки административного права и административного права как самостоятельной отрасли права в системе российского права. А. А. Фатьянов, говоря об определении системы административного права, отмечает, что в научной литературе фактически возобладали две тенденции. Одна из них заключается «в подразделении науки административного права на ряд подотраслей». Такой подход представляется автору более приемлемым. Однако в данном случае происходит явное смешение принципиально разных теоретических конструкций. При этом ученый ссылается на Ю. А. Тихомирова, который, на его взгляд, является «наиболее последовательным сторонником такого подхода» [11, с. 96, 98]. Однако Ю. А. Тихомиров говорил о делении на подотрасли не науки административного права, а административного права как самостоятельной отрасли права. Деление науки административного права на подотрасли представляется глубоко ошибочным. Подотрасль – один из традиционных структурных элементов отрасли права, тогда как предмет науки состоит из принципиально иных составляющих его элементов. Применительно к науке уместно говорить о выделении отдельных направлений. Однако для А. А. Фатьянова нет разницы между «направлением науки» и «подотраслью науки». Такое отождествление, исходя из общепринятых положений теории права, едва ли приемлемо.

Попробуем разобраться в чем состоит точка зрения Б. В. Россинского и тех, кто занимает схожую с ним позицию относительно понимания предмета науки административного права. Для этого нужно определить, что есть наука. В Большом энциклопедическом словаре наука определяется как сфера человеческой деятельности, функция которой – выработка и теоретическая систематизация объективных знаний о действительности; одна из форм общественного сознания, которая включает как деятельность по получению нового знания, так и ее результат – сумму знаний, лежащих в основе научной картины мира. Непосредственные цели – описание, объяснение и предсказание процессов и явлений действительности, составляющих *предмет* (курсив авт.) ее изучения, на основе открываемых ею законов [12, с. 211]. Исходя из данного определения, предметом науки и наука административного права как один из видов социальных наук является не что иное, как «процессы и явления действительности». Напротив, Б. В. Россинский понимает предмет науки административного права не иначе, как выявление закономерностей, то есть некую деятельность, в данном случае деятельность научную, осуществляемую теми же учеными-административистами. В ст. 2 Федерального закона

---

от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [13] научная деятельность определяется как деятельность, направленная на получение и применение новых знаний. Таким образом, научная деятельность по изучению предмета науки административного права понимается Б. В. Россинским как сам предмет, с чем решительно нельзя согласиться. Предмет – это всегда явления социальной действительности, будь то нормы административного права или возникающие на их основе административно-правовые отношения.

*Понимание предмета науки административного права, предложенное К. С. Бельским.* В постсоветский период значительный и пока должным образом не оцененный вклад в понимание предмета науки административного права внес К. С. Бельский. По его мнению, предмет административно-правовой науки – это то, на что направлено научное познание, что исследуется, объясняется учеными-административистами [14, с. 85]. В предмет науки административного права по К. С. Бельскому входят административно-правовые нормы и порождаемые ими административные правоотношения, административно-правовые категории, практика государственного управления, правоприменительная деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц [15, с. 20–21]. В свете конституционных изменений 2020 г. было бы точнее говорить уже о практике публичного управления. Рассмотрим каждый из этих элементов в отдельности.

*Административно-правовые нормы.* Норма является базовым элементом системы права. Специфика нормы обусловлена той областью общественных отношений, которые она регулирует. Административно-правовая норма, писал в 1978 г. А. П. Коренев, – это норма советского социалистического права, регулирующая отношения в сфере государственного и общественного управления, а также отношения управленческого характера в иных сферах государственной деятельности [16, с. 3–4].

Нормы административного права неоднородны. В юридической науке предложены различные основания их классификации. Наиболее распространенной классификацией административно-правовых норм является их деление по методу воздействия на поведение субъектов. По данному основанию все нормы административного права можно разделить на предписывающие, дозволяющие (дозволения), запретительные и поощрительные [1, с. 58]. Такая классификация хорошо известна, ее понимание не вызывает затруднений, поэтому раскрывать содержание каждого из перечисленных видов норм нет необходимости.

---

Важно отметить, что объем административно-правовых норм огромен и продолжает стабильно увеличиваться. Появляются как новые нормы, так и изменяются уже существующие. Наиболее показательны в этом отношении нормы, содержащиеся в КоАП РФ. Данный нормативный правовой акт постоянно пополняется новыми составами административных правонарушений. Одновременно корректируются нормы существующих составов, в частности, нередко изменяются ранее установленные санкции, причем обычно в сторону их ужесточения. В особенности это относится к размерам административных штрафов. КоАП РФ является ярким примером логичного сочетания материальных и процессуальных норм административного права. Такая их классификация, наряду с делением по методу воздействия на поведение субъектов, является общепринятой. Административное право – это совокупность материальных и процессуальных норм единство которых делает эффективной данную отрасль права [17, с. 50–51]. В науке остается дискуссионной проблема выделения административно-процессуального права в качестве самостоятельной отрасли.

*Административно-правовые отношения.* Из теории права известно, что правоотношения – это урегулированные правом и находящиеся под охраной государства общественные отношения, участники которых выступают в качестве носителей корреспондирующих друг другу взаимных прав и обязанностей [18, с. 377].

По отраслевому признаку выделяют административные правоотношения. Круг урегулированных нормами административного права общественных отношений широк и разнообразен. Эти отношения традиционно характеризуются рядом основных признаков. Административно-правовые отношения складываются в сфере исполнительной власти, в широком смысле – в сфере государственного управления. Их обязательной стороной является субъект, наделенный государственно-властными полномочиями (орган исполнительной власти или его должностное лицо, государственный или муниципальный служащий). Этот субъект всегда действует юридически властно в отношении другой стороны. Исключение составляют случаи, когда оба субъекта, несмотря на то, что наделены государственно-властными полномочиями, не находятся в отношениях власти-подчинения, например, два федеральных министерства, издающие совместный правовой акт управления. Административно-правовые отношения возникают по инициативе любой из сторон, при этом согласие второй стороны не обязательно. В случае нарушения одной из сторон административно-правовых норм эта сторона несет ответственность не перед другой стороной, а непосредственно перед государством в лице его

---

---

уполномоченных органов. Споры, возникающие из административно-правовых отношений, разрешаются как в административном, так и в судебном порядке. Такая характеристика считается традиционной и признается абсолютным большинством административистов.

Вместе с тем жизнь не стоит на месте. Наука административного права, отмечают П.П. Сергун и А.М. Бобров, должна оперативно реагировать на все изменения общественных отношений, которые исходят от развития генетики, научно-технического прогресса, в том числе и в вопросах информатики и робототехники, и содействовать созданию соответствующей правовой базы [19, с. 57]. Такие глубинные изменения действительно происходят. Самые важные изменения де-юре произошли во взаимоотношениях государства и личности, эти отношения становятся партнерскими. В центр государственного управления и административно-правового регулирования выдвигаются отношения государства с гражданским обществом, а приоритетными являются права и свободы человека и гражданина [20, с. 3–4]. Постепенно уходит в прошлое положение, когда государственные и общественные интересы доминировали над интересами личности. В результате предпринимаются попытки переосмыслить традиционные взгляды на административно-правовые отношения. Прежде всего речь идет об отказе от взглядов о том, что обязательной стороной административного правоотношения является орган исполнительной власти, в более узком – орган государственного управления или его должностное лицо. В этом отношении весьма показательно определение административно-правовых отношений, которое дала Л.А. Мицкевич. В ее интерпретации это внешненаправленные или внутриорганизационные государственно-управленческие отношения, складывающиеся в публичном интересе органов исполнительной власти, местного самоуправления или иных субъектов, уполномоченных действовать государственно-властно по отношению к другой стороне или невластными способами осуществляющих функции государственного управления [21, с. 11].

Старой и так до конца и неразрешенной проблемой, о которой в разное время писали еще А.И. Елистратов и Г.И. Петров, является проблема допустимости существования административных правоотношений между гражданами, то есть в широком смысле без обязательного властного субъекта. Административно-правовые отношения, полагал Г.И. Петров, возможны между всеми субъектами советского административного права в любом их сочетании. Они складываются между физическими лицами (между гражданами СССР, между ними и лицами без гражданства, между теми или другими с одной стороны,

---

и иностранцами с другой) [22, с. 80 и 81]. В качестве примеров таких отношений Г.И. Петров приводит обязанность владельца громкоговорящей установки (радио – авт.) выключить ее при уходе из квартиры или обязанность при пользовании городским транспортом освободить места, предназначенные для пассажиров с детьми и инвалидов в случае, если другие пассажиры занимали эти места [22, с. 83].

Среди современных административистов, разделяющих взгляды Г.И. Петрова, можно назвать П.И. Кононова. В пользу точки зрения о существовании административных правоотношений без обязательного властного субъекта он приводит ряд интересных примеров. В частности, отношения между организацией торговли и покупателем по поводу соблюдения при нахождении в помещении магазина обязательного масочного режима. В данном случае между продавцом и покупателем возникает не гражданско-правовая, а административно-правовая связь (взаимные права и обязанности, основанные на нормах административного права), то есть административное правоотношение [23, с. 175]. На основе проведенного им исследования указанный автор приходит к выводам, которые приводят к ревизии сложившегося еще в советский период понимания административных отношений. Административные правоотношения, имеющие место в сфере жизни государства и общества, по мнению П.И. Кононова, весьма многообразны и могут возникать как с участием, так и без участия властвующих публичных субъектов, могут быть как властными, так и невластными, сопряжены или не сопряжены с соответствующими административно-процессуальными правоотношениями, охраняться и защищаться как в административном, так и в судебном порядке. В случае нарушения регулирующих их норм административного права может применяться как публично-правовая, так и гражданско-правовая ответственность [23, с. 190]. На наш взгляд, переосмысление сущности административно-правовых отношений в современных условиях объективно назрело, и необходимо провести по этой проблеме широкую научную дискуссию.

На взгляд К.С. Бельского, чрезвычайно актуален вопрос о «полицейских правоотношениях» между гражданами и в общественных местах. Такого типа отношения – «квазивластные» отношения – в которых один гражданин в силу предписаний правовых норм имеет право предъявлять обязательные для исполнения требования другому гражданину, а последний данные требования обязан исполнять. Однако в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» права граждан, находящихся в общественных местах, не нашли отражения [24, с. 404]. Такое положение вполне закономерно, поскольку у дан-

---

---

ного Федерального закона иной предмет правового регулирования, а именно деятельность полиции как организации.

В последнее время к проблеме допустимости существования административно-правовых отношений между гражданами прибавился ряд новых проблем. П.П. Сергун и А.М. Бобров, апеллируя к судебной практике зарубежных стран, которая свидетельствует об активных попытках признания животных субъектами права в связи с их геномом, задаются вопросом: в случае признания животных субъектами права в какие отношения они будут вступать с людьми? [20, с. 54–55] Вопрос совсем не праздный. Например, в Италии животные на законодательном уровне наделены широким спектром прав. В 2013 г. в одном из регионов Италии – области Эмилия-Романья – местные власти законодательно разрешили собакам, кошкам, хомячкам и другим питомцам посещать своих хозяев в больнице, поскольку это, по мнению итальянских ученых, способствует выздоровлению последних [25]. Авторы говорят о том, что становится актуальным и своевременным формирование нормативной правовой базы, регулирующей статус роботов и их взаимодействия с человеком, обществом, поскольку «в будущем робот не только будет выполнять отдельные самостоятельные функции, но вполне может являться субъектом права, обретет свой правовой статус с его элементами: права, обязанности, ответственность, гарантии, ценности, правовой статус и т.д.» [20, с. 55]. На наш взгляд, реалистичность подобного прогноза, пусть даже в самой отдаленной перспективе, не может не вызывать сомнения.

*Административно-правовые категории.* Термин «категория» имеет греческое происхождение (греч. *katēgoria*) и исторически обязан своим появлением философам. В философском понимании категория означает общее понятие, отражающее наиболее существенные свойства и отношения предметов, явлений объективного мира (материя, время, пространство, движение, причинность, качество, количество и т.д.) [26, с. 270]. Его ввел в оборот древнегреческий философ Аристотель, перу которого принадлежит одноименный трактат «Категории» [27, с. 53–90]. Определение категорий имеет огромное значение для любой науки, поскольку с их помощью осуществляется процесс познания законов существования и развития конкретной действительности [28, с. 21]. Основные правовые понятия или юридические категории – количество, число, величина, время, пространство – имеют повсеместное значение для всякого правового содержания: точное, то есть ясное и отчетливое определение жизненных отношений [29, с. 36]. В правоведении существуют общие категории, например,

---

государство, правовая система, норма права. Наука административного права как специальная дисциплина в составе правоведения оперирует собственными специфическими категориями с использованием общеправовых [30, с. 158].

В силу того, что административное законодательство огромно по объему и разнообразно по содержанию, наука административного права имеет богатый понятийный аппарат. Однако лишь некоторые понятия объективно могут быть признаны категориями науки административного права. Здесь важно определиться с критерием (критериями) категориальности соответствующих научных понятий. Среди ученых-юристов нет общего мнения по поводу единого критерия отнесения тех или иных понятий, правовых абстракций к числу категорий. Мы предлагаем авторские критерии выделения административно-правовых категорий. Они существуют длительный срок и достаточно стабильны, то есть не подвергаются каким-либо существенным изменениям во времени. Прав был Э.Н. Берендтс, когда говорил, что основные понятия, которыми оперирует наука административного права (государственное управление, административное распоряжение, административное действие, административную юстицию, полицию), – понятия не абсолютные, а относительные, меняющиеся в зависимости от исторических, социальных, экономических, национальных условий [31, с. 299]. Несмотря на то, что сами по себе категории административного права остаются стабильны и количество их сравнительно невелико, их содержание по воле законодателя может корректироваться, причем даже в относительно короткие промежутки времени. Однако корректировки не ставят под сомнение сущностный характер категории, ее непреходящее значение. Так, категория государственной службы имела различное нормативно-правовое определение в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [32] и в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [33]. Категории сущностны. Главная особенность сущности по Аристотелю это то, что она способна принимать противоположности, между тем об остальном, что не есть сущность, сказать такое нельзя [27, с. 60]. Иными словами сущность – это то, без чего нет административного права, а значит и соответствующая отраслевая юридическая наука объективно была бы невозможна. Поэтому глубоко прав К.С. Бельский, когда говорит, что в административно-правовых категориях выражено то главное, сущностное, что характеризует административное право в его постоянном развитии и отражает наука административного права.

---

Именно административно-правовые категории создают устойчивость данной науки, сохраняют ее целостность, цементируют те знания, которые имеют первоочередное к науке отношение и которые образуют понимание, ведут к нему [15, с. 21].

Исходя из указанных свойств, можно безоговорочно выделить такие административно-правовые категории, как: государственное (публичное) управление, исполнительная власть, государственная служба, полицейская деятельность. Центральным понятием административно-правовой науки, верно отмечает Л. А. Мицкевич, является понятие государственного управления [21, с. 36]. Относительно недавно данная категория впервые в отечественной истории получила правовое оформление. В п. 2 ст. 3 Федерального закона от 24 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [34] государственное управление определяется как деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Нельзя не признать, что значение категории государственного управления как-то померкло после институционализации на конституционном уровне в 2020 г. понятия публичная власть, что повлекло за собой широкое использование теперь уже категории публичного управления. Обе эти категории находятся в близком родстве, но далеко не тождественны.

Следует сказать, что административно-правовым категориям в науке административного права должного внимания не уделялось. Специальных работ, посвященных данной тематике, обнаружить не удалось. Однако в 2013 г. была опубликована монография П. И. Кононова «Основные категории административного права» [35]. Автор рассматривает предмет административного права, административную ответственность, административный процесс и многое другое, но о категориях не говорит ни слова. Видимо он считает, например, ту же административную ответственность категорией административного права. Вряд ли с такой позицией можно согласиться. Здесь нужны пояснения и веские аргументы. Категории – самостоятельный элемент предмета науки административного права.

По наблюдениям автора настоящей статьи, в том числе и как члена редакционной коллегии академического журнала «Государство и право» и ряда других периодических изданий правового профиля, немало авторов, видимо недостаточно понимая философско-правовую сущность категории, употребляют это понятие неверно, называя категориями второстепенные административно-правовые явления.

---

К. В. Давыдов отмечает, что проведенное им исследование позволило уточнить содержание некоторых важных административно-правовых категорий, в том числе административной правосубъектности граждан и организаций (в процедурной части), а также административной дискреции [36, с. 11]. В свою очередь А. А. Фатьянов говорит, что целесообразно рассмотреть вопрос о введении в отечественный научный оборот категории «юридическое лицо публичного права» [37, с. 100].

Подобных примеров, к сожалению, можно привести великое множество. Такое положение решительно неприемлемо. Административно-правовые категории – это наиболее общие административно-правовые понятия, которые отражают самые существенные свойства и отношения предмета науки административного права [2, с. 78]. От того, как они понимаются на том или ином этапе государственного строительства, зависит развитие законодательства, появление или исключение из него соответствующих норм административного права, а значит и основанных на этих нормах административно-правовых отношений. Называя части-элементы предмета науки административного права, К. С. Бельский подчеркивает познавательную первичность административно-правовых категорий и вторичность действующего административного права. Административно-правовые нормы составляют непосредственный сегодняшний материал науки административного права, но свой настоящий смысл они получают благодаря тому, что вырастают из общих категорий. Нельзя понять и подвергнуть толкованию административно-правовые нормы без помощи основных административно-правовых категорий. Наука административного права в первую очередь должна позаботиться о разработке аппарата административно-правовых категорий, чтобы на базе этого изучать действующие правовые нормы [15, с. 21]. Именно наука административного права должна изучать административно-правовые категории, которые не статичны и могут претерпевать содержательные изменения.

*Практика применения норм административного права (правоприменительная практика).* Изучение правоприменительной практики дает возможность оценивать эффективность норм административного права. Именно практика позволяет выявить и понять истинный смысл норм административного права. Массив норм административного права поистине огромен и многообразен. Они широко и активно применяются уполномоченными на то органами публичной власти и их должностными лицами. Практика – это всегда то, как та или иная норма регулирует общественные отношения в реальной повседнев-

---

ной жизни. Поэтому значение правоприменительной практики как самостоятельной составляющей предмета науки административного права трудно переоценить. Важнейшим и ценнейшим для любого административиста является его личный опыт соприкосновения с практикой применения норм административного права. Особенно ценен опыт изменения сложившейся практики в силу различных причин (недостатки существующего правового регулирования, консерватизм правоприменителей и их нежелание видеть очевидное и что-то менять, ложно понимаемые интересы государства и общества, на страже которых они призваны стоять, недостаточный надзор со стороны органов прокуратуры).

Сама по себе правоприменительная практика многообразна. Условно ее можно разделить на первичную (индивидуально-личностную) и вторичную (формально-общедоступную). Последняя названа так неслучайно. Существует практика открытая, когда любой желающий при минимальных, чисто технических, усилиях может обратиться к той же судебной практике по делам об административных правонарушениях, обобщенной и размещенной в базах справочно-информационных систем «КонсультантПлюс» или «Гарант». Есть не открытая практика там, где принимаются управленческие решения и реально вершится исполнительная власть.

Практика формируется в процессе применения норм административного права и может долгое время оставаться достаточно стабильной. Стабильность правоприменительной практики зависит от нескольких факторов. Прежде всего это хорошее качество правовых норм, которые изложены полно, ясно и понятно, а потому однозначно понимаются и применяются правоприменителем. Также возможна ситуация, когда содержательно непротиворечивая норма на практике применяется редко, а значит ее дефекты могут обнаружиться в определенной мере случайно, в результате разового применения в каком-либо отдельном случае. В результате норма оспаривается и может получить иную трактовку или утратить юридическую силу. Тогда на смену ей придет новая норма, на основе которой в дальнейшем сложится и новая правоприменительная практика.

Определенный интерес представляют источники правоприменительной практики. Абсолютное большинство ученых-юристов и административистов анализирует правоприменительную практику путем изучения ныне легкодоступной судебной практики, а также менее доступной, но не менее ценной в научном отношении административной практики органов исполнительной власти, информация

---

о которой размещается на их официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Самостоятельным источником правоприменительной практики, дающим повод для ее изучения, может служить личный опыт самих административистов. Определенная часть из них является практикующими юристами, в том числе и адвокатами, являются или были в прошлом государственными или муниципальными служащими, то есть самими правоприменителями. Наиболее ценным и интересным для возможного использования в научной работе является личный опыт административиста по тому или иному конкретному делу, возможно даже спору с органами публичной власти. Такой опыт позволяет не только выявить существующую проблему, но даже решить ее, изменив тем самым сложившуюся правоприменительную практику. Поэтому есть все основания полагать, что правоприменительная практика складывается не только в результате деятельности самих органов публичной власти, но и вопреки ей, когда эти органы вынуждены корректировать свою деятельность «по инициативе снизу». В 2014 г. МВД России издало приказ от 21 ноября 2014 г. № 1054<sup>1</sup> и внесло изменения в Положение о коллегии данного ведомства в части обеспечения присутствия граждан на ее заседаниях. По этому поводу была опубликована обстоятельная научная статья [38, с. 121–149]. Еще одним примером служит изменение в 2016 г. практики рассмотрения обращений граждан в Высшую квалификационную коллегию судей РФ.

Настоящая статья в определенной мере является откликом на резолюцию Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и финансового права» (Лазаревские чтения – 2021), состоявшейся 10 февраля 2021 г. в Институте государства и права Российской академии наук. В п. 2 резолюции специально отмечается: «в условиях новых конституционных реалий необходимо переосмысление предмета науки административного права, которое учитывало бы изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., а также положения новых федеральных конституционных и федеральных законов, принятых в связи с поправкой к Конституции РФ» [39, с. 88]. Кроме того, автор настоящей статьи стремился всемерно популяризировать понимание предмета науки административного права, предложенное К. С. Бельским, которое представляется наиболее стройным и гармоничным, и, конечно, стимулировать дальнейшую научную дискуссию по этой важнейшей проблеме.

---

<sup>1</sup> Правовой акт официально опубликован не был.

---

## Список литературы:

1. Ивакин, В.И. Предмет науки административного права : дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Ивакин. – М. : МГЮА, 1995. – 142 с.
2. Ивакин, В.И. Предмет науки административного права : учеб. пособие для аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов / В.И. Ивакин. – Оренбург : Агентство «Пресса», 1999. – 114 с.
3. Россинский, Б.В. Современное понимание предмета науки административного права / Б.В. Россинский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1. – С. 37–43.
4. Берендтс, Э. Опыт системы административного права / Э. Берендтс. – Ярославль : Типо-лит. Э.Г. Фалькь, 1898. – 265 с.
5. Ивановский, В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В.В. Ивановский. – Казань : Типо-лит. Императорского Университета, 1904. – 578 с.
6. Елистратов, А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – 2-е изд., испр. и доп.– М. : Издание Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – 301 с.
7. Студеникин, С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С.С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М.-Л. : Изд-во Академии наук СССР, 1949. – С. 5–60.
8. Советское административное право : учебник. – М. : Юрид. лит., 1985. – 544 с.
9. Старилов, Ю.Н. Консерватизм правовой политики как гарантия прогресса в сфере административных и иных публичных правоотношений / Ю.Н. Старилов // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2023. – № 1 (52). – С. 7–32.
10. Старилов, Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы / Ю.Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та., 1998. – 392 с.
11. Фатьянов, А.А. Некоторые теоретические аспекты деления науки административного права. Система административного права // Сб. ст. по матер. кр. стола «Система административного права» (12 октября 2022 г.) / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; отв. ред. Н.Г. Андрианова. – М. : РУСАЙНС, 2023. – С. 96–100.
12. Большой энциклопедический словарь : в 2-х т. / гл. ред. А.М. Прохоров. Т. 2. М. : Сов. энциклопедия, 1991. – 768 с.
13. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 36, ст. 4137.
14. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с.
15. Бельский, К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18–26.
16. Коренев, А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 144 с.

17. Актуальные проблемы предмета административного права / И.А. Адмиралова, М.В. Костенников, А.В. Куракин. – М. : ИНФРА-М, 2023. – 204 с.

18. Матузов, Н.И. Теория государства и права : учебник / Н.И. Матузов, Малько А.В. – 3-е изд. – М. : Дело, 2009. – 528 с.

19. Сергун, П.П. Общественно-властная природа административных правовых отношений / П.П. Сергун, А.М. Бобров // Правовая культура. – 2018. – № 3. – С. 52–59.

20. Хаманева, Н.Ю. Перспективы развития науки административного права / Н.Ю. Хаманева // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). Сб. ст. по матер. шестого круглого стола «Лазаревские чтения». – М. : Акад. правовой ун-та., 2003. – С. 3–9.

21. Мицкевич, Л.А. Новые тенденции в развитии административных правоотношений / Л.А. Мицкевич // Административно-правовые отношения в условиях модернизации российского государства / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М. : ИГП РАН, 2011. – С. 7–18.

22. Петров, Г.И. Сущность советского административного права / Г.И. Петров. – Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 184 с.

23. Кононов, П.И. Очерки общей теории современного административного права / П.И. Кононов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2021. – 239 с.

24. Бельский, К.С. Пропедевтика административного права. Избранные произведения : в 2 т. – Т. 1. – М. : Рос. гос. ун-т правосудия, 2020. – 408 с.

25. В Италии домашние животные могут посещать своих хозяев в больнице // Рос. газ. – 2019. – 26 февраля.

26. Современный словарь иностранных слов : Ок. 20 000 слов. – М. : Рус. яз., 1992. – 740 с.

27. Аристотель. Сочинения в четырех томах. Т. 2 / ред. З.Н. Микеладзе. – М. : Мысль, 1978. – 687 с.

28. Автономов, А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий / А.С. Автономов. – М. : Фирма «Инфограф», 1999. – 284 с.

29. Саккетти, А.Л. Право и наука права / А.Л. Саккетти // Юридический вестник. – 1916. – Кн. XVI (IV). – С. 5–37.

30. Нырков, В.В. Правовые категории: методологический аспект / В.В. Нырков // Трибуна молодых ученых: Субъективные права и законные интересы: теоретические основы и проблемы защиты. – Вып. 3, ч. 1 / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. – С. 156–166.

31. Берендтс, Э. Задачи, система и метод науки административного права / Э. Берендтс // Русский вестник. – 1897. – № 4. – С. 284–307.

32. Об основах государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 31, ст. 2990.

33. О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22, ст. 2063.

---

34. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26. – ч. 1, ст. 3378.

35. Кононов, П.И. Основные категории административного права и процесса / П.И. Кононов. – М. : Юрлитинформ, 2013. – 415 с.

36. Давыдов, К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук / К.В. Давыдов. – Н. Новгород, 2020. – 44 с.

37. Фатьянов, А.А. О статусе органов исполнительной власти / Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / отв. ред. Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. – М. : Юрист, 2004. – С. 98–103.

38. Гришкoveц, А. А. Проблемы обеспечения открытости в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (на примере доступа к информации о работе коллегии МВД России) / А. А. Гришкoveц // Полицейская деятельность. – 2016. – № 1. – С. 121–149.

39. Кобзарь-Фролова, М.Н. Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного и финансового права (Лазаревские чтения – 2021) / М.Н. Кобзарь-Фролова, А.А. Гришкoveц, Е.Л. Васянина // Административное право и процесс. – 2021. – № 8. – С. 83–88.

---

**Б. Ю. Джамирзе,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
и уголовного права  
Майкопского государственного  
технологического университета

**B. Yu. Dzhamirze,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Administrative  
and Criminal Law of Maikop State  
Technological University

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-132-137

## **О ВОПРОСАХ КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО НАКАЗУЕМОЙ ДИСКРЕДИТАЦИИ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Аннотация:** геополитические вызовы и угрозы, с которыми сталкивается современная Россия, формируют особый запрос на развитие законодательства об административной ответственности, в том числе касающейся новых составов административных правонарушений. Деяния, направленные на подрыв авторитета Российской Федерации и ее Вооруженных Сил посредством публичного распространения дискредитирующей информации, несут в себе значительную угрозу стабильности государства и общества и должны быть пресечены. Целью работы является рассмотрение особенностей правового регулирования в области административно наказуемой дискредитации Вооруженных Сил РФ, выявление позиций, по которым требуется уточнение в законодательстве и судебной практике, а также формирование авторских предложений о содержании подобных уточнений. Методологическую базу исследования составляет формально-правовой и дедуктивный методы научного исследования. В результате автор выявляет пробел в правовом регулировании административной ответственности за дискредитацию Вооруженных Сил РФ и отмечает значимость принудительных мер регулирования соответствующей сферы общественных отношений. В качестве вывода предложено уточнить явление дискредитации в федеральном законодательстве и разъяснениях со стороны судебной практики, а также обеспечить комплексное воздействие государства посредством не только мер административного принуждения, но и проведения просветительской работы с населением.*

***Ключевые слова:** дискредитация, Вооруженные Силы РФ, специальная военная операция, административная ответственность, просветительская работа.*

## **ON THE QUALIFICATIONS OF ADMINISTRATIVELY PUNISHABLE DISCREDIT OF THE ARMED FORCES OF RUSSIAN FEDERATION**

***Abstract:** the geopolitical challenges and threats that modern Russia faces create a special request for the development of legislation on administrative liability, including those relating to new elements of administrative offenses. Acts aimed at undermining the authority of the Russian Federation and its Armed Forces through public dissemination of information pose a significant threat to the stability of the state and society and must*

---

*be stopped. The purpose of the work is to consider the features of the legal regulation of administratively punishable discredit of the Armed Forces of the Russian Federation, to identify positions that require clarification in legislation and judicial practice, as well as the formation of author's proposals on the content of such clarifications. The methodological basis of the research is made up of formal legal and deductive methods of scientific research. As a result, the author identifies a gap in the legal regulation of administrative responsibility for discrediting the Armed Forces of the Russian Federation and notes the importance of non-coercive measures to regulate the relevant sphere of public relations. As a conclusion, it is proposed to clarify the phenomenon of discrediting in federal legislation and clarifications from judicial practice, as well as to ensure the comprehensive influence of the state through not only administrative coercive measures, but also through educational work with the population.*

**Keywords:** *discredit, Armed Forces of the Russian Federation, Special military operation, administrative responsibility, educational work.*

Современный этап развития Российского государства характеризуется совокупностью вызовов, в значительной мере обусловленных вопросами геополитики и оказывающих определяющее воздействие на развитие правовой системы. Условия внешнего давления со стороны недружественных государств заставляют пересматривать ряд устоявшихся юридических категорий и создавать новые, что необходимо для соответствия законодательства стремительно меняющимся общественным отношениям. Не стало исключением и взаимодействие государства и общества в таком традиционно сложном с юридической точки зрения вопросе, как реализация свободы слова по отношению к оценке со стороны общества деятельности государства и определение юридических границ реализации такой свободы.

Нормой любой развитой демократической страны является такое выражение указанной свободы, при котором критика государства со стороны его граждан допускается и даже поддерживается как механизм обратной связи и способ участия населения в управлении делами государства. При этом выход за рамки конструктивной критики и направленность на подрыв авторитета власти являются неприемлемыми и должны преследоваться по закону.

Несмотря на видимую простоту сформулированных суждений, юридическое их воплощение осложняется, с одной стороны, неизбежной связанностью оценочными категориями, а с другой – важностью сохранения баланса между обеспечением стабильности публичного управления и соблюдением прав человека.

Очевидно, что особую сложность и ответственность обеспечение такого баланса приобретает в условиях ведения государством боевых действий, что можно видеть на примере России, проводящей

---

с февраля 2022 г. специальную военную операцию на территории Украины. Методично развернутая и агрессивно проводимая информационная война против России поставила своими целями раскол нашего общества, распространение атмосферы недоверия к государству и проводимой им внешней политике. Применяемое ради этих целей спекулирование на ложной информации неизбежно влечет острый общественный резонанс, обусловленный трагичностью событий, связанных с вооруженным конфликтом между братскими народами и соседними государствами, не так давно бывшими одной страной. Искажение истинных причин конфликта и целей операции на фоне фактического переписывания истории, попыток реабилитации нацизма сформировало острый запрос на юридические инструменты противодействия антигосударственным действиям в виде манипулирования информацией.

Одним из таких инструментов стал новый состав административного правонарушения, введенный в марте 2022 г. ст. 20.3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [1]. Данной статьей устанавливается административная ответственность за публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил РФ в целях защиты интересов нашей страны и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности или исполнения государственными органами РФ своих полномочий в указанных целях, оказания добровольческими формированиями, организациями или лицами содействия в выполнении задач, возложенных на Вооруженные Силы РФ. Два соответствующих состава, один из которых квалифицированный, созвучны с аналогичными составами уголовных преступлений, ответственность за которые установлена ст. 280.3 Уголовного кодекса РФ [2], и применяются в случае совершения в течение года после привлечения лица к административной ответственности за аналогичное правонарушение. Следует согласиться с исследователями в том, что состав указанного преступления (а значит и административного правонарушения, сформулированного аналогичным образом) можно назвать формальным, так как действия характеризуются направленностью на подрыв авторитета, очернение Вооруженных Сил РФ или работающих за рубежом государственных органов, то есть дискредитация связана с целью действий, но фактический ущерб может не причиняться [3, с. 122].

На фоне показанной и не вызывающей сомнений актуальности данных норм и выстроенной логики в формулировании объекта соответствующих правонарушений привлекает внимание цель право-

---

---

нарушения в виде дискредитации, не определяемой ни КоАП РФ, ни УК РФ. Понятие дискредитации можно отнести к числу общепринятых, подразумевая под данным явлением некие действия, направленные на подрыв авторитета, разрушение доверия и формирование неприязни. Вместе с тем при квалификации административных правонарушений (и уголовных преступлений в не меньшей степени) единообразное, основанное на законе толкование используемых понятий является ключевым условием справедливого и эффективного применения мер государственного принуждения. В то же время, используя метод аналогии права, понятие дискредитации можно обнаружить лишь в антимонопольном законодательстве. Статья 14.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [4] понимает под дискредитацией распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту и (или) нанести ущерб его деловой репутации. Этой же статьёй устанавливается непосредственный объект правонарушения, представленный закрытым перечнем из трех позиций. Даже принимая во внимание экономический контекст приведенной нормы, применение права по аналогии представляется некорректным, так как нарушение связано с осуществлением конкретных действий, способных повлечь для хозяйствующего субъекта материальные или репутационные потери. Статья 20.3.3 КоАП РФ описывает объективную сторону как публичные действия, направленные на дискредитацию *в том числе* (курсив мой – Б.Д.) публичные призывы к воспрепятствованию использования Вооруженных Сил РФ. Перечень деяний, составляющих в данном случае категорию «дискредитация», остается открытым, что на фоне отсутствия легального определения создает риски как ошибочного правоприменения, так и произвольного применения мер административного принуждения уполномоченными органами. С одной стороны, определенная оценочность категории «дискредитация» представляется неизбежной, а значит, федеральное законодательство не сможет дать исчерпывающий ответ по поводу квалификации соответствующего деяния. С другой стороны, важнейшим ориентиром для формирования практики по делам об административных правонарушениях выступают разъяснения Верховного Суда РФ, Пленум которого пока не высказал позицию по поводу рассматриваемых составов и особенностей их квалификации. Почва для таких разъяснений уже назрела – следует согласиться с исследователями в признании перспективной выработки «соответствующих методических рекомендаций с целью исключения необоснованного ограничения прав и свобод человека» [5, с. 223].

---

Следует отметить, что, наряду с показанной значимостью совершенствования правового регулирования мер административной ответственности, применяемых за дискредитацию Вооруженных Сил РФ, не меньшее значение имеет развитие и распространение мер убеждения, просветительской работы, направленной на понимание гражданами государственной политики, в частности внешней, и случаев применения Вооруженных Сил. В связи с этим особую роль играет деятельность Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество "Знание"» [6]. Наряду с общей задачей данной организации в виде содействия совершенствованию государственной политики в области просвещения населения, отдельного упоминания заслуживает «содействие формированию в мировоззрении граждан положительного образа России – страны людей честных, трудолюбивых, талантливых и ответственных за нее, уважающих ее историю, природу и культуру, живущих в согласии и уважении друг с другом, независимо от религиозной и этнической принадлежности, единых в помыслах и устремлениях своим трудом сохранять, укреплять и развивать свое Отечество» [6]. На фоне идеологического вакуума, обусловленного распадом СССР и кризисом доверия к власти на рубеже веков, последствия которых до сих пор находят отражение в российском обществе, приведенные задачи просветительской работы выглядят важнейшим условием профилактики правонарушений, совершение которых может подорвать доверие к публичному управлению, а также ключевым фактором устойчивости внутренней политики государства.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о необходимости разъяснения практики применения норм об административно наказуемой дискредитации Вооруженных Сил РФ в части уточнения квалификации явления дискредитации. Требуется обсуждения вопрос о возможности рамочного определения данного явления в федеральном законодательстве. Эффективное правовое регулирование соответствующих общественных отношений возможно исключительно в комплексе с применением мер убеждения, в частности посредством системной просветительской работы, направленной на формирование у населения понимания целей и условий осуществления внутренней и внешней политики Российского государства.

#### Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2023. – № 21, ст. 3794.

---

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2023. – № 13, ст. 2361.

3. Лопашенко, Н.А. Основные итоги реформирования уголовного законодательства в 2022 г. : аналитический обзор / Н.А. Лопашенко // Lex Russica. – 2023. – Т. 76, № 4 (197). – С. 115–135.

4. О защите конкуренции : федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434; 2023. – № 29, ст. 5319.

5. Дугенец, А.С. Административная ответственность за публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил РФ / А.С. Дугенец, Н.Г. Канунникова // Пробелы в российском законодательстве. – 2022. – Т. 15, № 4. – С. 219–224.

6. Официальный сайт Российского общества «Знание». – URL: <https://znanierussia.ru/about/documents> (дата обращения: 09.10.2023).

---

**Л. В. Саенко,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**L. V. Saenko,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor  
of the Department of Civil Law  
of Saratov State Law Academy  
saenko7@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-138-143

## МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ УКРЕПЛЕНИЯ СЕМЕЙНЫХ СВЯЗЕЙ ЧЕРЕЗ ИНСТИТУТ ОПЕКИ (ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА) НАД НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ

**Аннотация:** современное понимание юридической терминологии рассматриваемых в статье правовых явлений не отличается единообразием, поэтому автором поставлена цель – изучить механизм реализации укрепления семейных связей через опеку (попечительство) как единый, комплексный институт семейного права РФ. Для достижения указанной цели были использованы такие методы, как сравнительно-правовой, анализ и синтез, исторический подход.

В качестве выводов отмечается, что опека и попечительство – специфичный комплексный институт самостоятельной отрасли «Семейное право». На основании анализа формулируются предложения о внесении в семейное законодательство изменений и дополнений, включая новое направление – «двойная опека».

**Ключевые слова:** опека и попечительство, семейное право, двойная опека.

## MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF STRENGTHENING FAMILY TIES THROUGH THE INSTITUTION OF GUARDIANSHIP (GUARDIANSHIP) OVER MINORS

**Abstract:** the modern understanding of the legal terminology of the legal phenomena considered in the article does not differ in uniformity, therefore, the author has set a goal to study the mechanism for the implementation of strengthening family ties through the institution of guardianship (guardianship), as a single, comprehensive institute of family law of the Russian Federation. To achieve this goal, such methods as comparative law, analysis and synthesis, and a historical approach were used.

As a conclusion, it is noted that guardianship and guardianship is a specific complex institution of an independent branch of Family law. Based on the analysis, proposals are formulated to introduce amendments and additions to the family legislation, including a new direction – «double guardianship».

**Keywords:** guardianship and guardianship, family law, double custody.

Институт опеки имеет давнюю историю. Наши далекие предки – древние славяне – «опекали» заболевших младенцев, обмазывая их тестом и на короткое время помещая в печь. История разви-

---

---

тия института опеки так и складывалась – при наступлении любого случая потери родителей, когда ребенок нуждался в замене родительского воспитания, возникала необходимость опеки. Об опеке упоминалось еще в летописях конца IX в., во времена патриархальной семьи [1, с. 258]. А.М. Нечаева, рассуждая об истории развития данного института, справедливо считает, что опеку над несовершеннолетними в качестве способа устройства ребенка в семью при утрате родителей всегда следует связывать именно с их заменой [2, с. 238]. Опека (попечительство) не изменила своей сути. Актуализировались подходы к действиям, направленным на устройство детей, которые остались без родительского попечения, в семье, а со временем усовершенствовались и правовые механизмы контроля за опекунами.

В современной России опека (попечительство) – это комплексный институт законодательства, нормы которого рассредоточены в различных законах. Отличительной чертой опеки над детьми является возложение на опекуна дополнительной обязанности, которая состоит в воспитании ребенка. В этой сфере как опекуны, так и попечители наделяются специфичными правами и обязанностями именно семейным законодательством.

Современные авторы полагают опеку одной из приоритетных форм государственной защиты личности. Понимание юридической терминологии рассматриваемых правовых явлений не отличается единообразием. Особенно с точки зрения правоприменителя, который видит опеку как деятельность соответствующих государственных органов. Отсюда и подходы к комплексному законодательному регулированию. Так, осуществляя методическую помощь органам исполнительной власти субъектов РФ Минобрнауки России публикует «Рекомендации по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации», изложенные в письме министра образования и науки РФ от 25 июня 2007 г., содержащие нормы различной отраслевой принадлежности.

Институт опеки и попечительства имеет множество форм и видов, среди которых наиболее распространена безвозмездная опека (попечительство). Существует также в данный момент времени договорная конструкция опекунства. Безвозмездная опека (попечительство) устанавливается актом (постановление, распоряжение) органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, во втором случае – договором. Видовую характеристику опеки и попечительства можно провести по различным основаниям (в зависимости от статуса подопечного, его возраста, оплаты опекуну, количества субъектов и др.).

Несколько слов следует сказать и о полномочиях, имеющихся у органов опеки и попечительства, ими выступают сейчас органы государственной исполнительной власти субъекта РФ, на который возложены функции по опеке и попечительству (ст. 34 ГК РФ). Эти функции могут передаваться органам местного самоуправления (п. 1 ст. 6 ФЗ «Об опеке и попечительстве»). Правовой функционал данных органов достаточно широк. Они имеют территориальные подразделения практически в каждом муниципальном районе или районе города. В качестве примера можно привести деятельность Отдела опеки и защиты прав несовершеннолетних Министерства образования Саратовской области и его подразделений – районных отделов (Волжского, Заводского, Кировского, Ленинского, Октябрьского и Фрунзенского).

После введения июньских поправок в Конституцию РФ «защита детства» вынесена на новый, конституционный, уровень, что свидетельствует о стремлении государства максимально обеспечить охрану данного института, придав ему особые государственные механизмы реализации и гарантии обеспечения. Теперь согласно ч. 4 ст. 67.1 Конституции РФ «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России». Семейное законодательство, в свою очередь, не может не реагировать на данные дополнения Основного закона страны. Однако даже поверхностно проведенный анализ правоприменительной практики норм СК РФ позволил выявить имеющиеся недостатки правового регулирования, в частности, отношений по опеке. Интерес вызывает точка зрения, высказанная по этому поводу З. И. Цыбуленко. Ученый справедливо считает, что возникают они в том числе «из-за недостаточного экономического обеспечения их, недостатков в работе органов опеки и попечительства, контроля за их деятельностью, отсутствия должной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей в сфере семейных отношений» [3, с. 11].

Какие выводы можно сделать с учетом вышеизложенного? Во-первых, опека и попечительство, по нашему мнению, это специфичный комплексный институт самостоятельной отрасли «Семейное право Российской Федерации». К решению задач по охране прав и интересов опекаемых лиц следует применять именно комплексный подход. Исходя из такой позиции, следовало бы внести в семейное законодательство изменения, касающиеся не только установления опеки над детьми, но и иными категориями граждан. В связи с этим необходимо сформулировать нормы СК РФ таким образом, чтобы

---

полностью урегулировать данный институт в кодифицированном нормативном правовом акте.

Во-вторых, специфика опеки и попечительства как комплексного института семейного права выражается в ее многоаспектности, именно как социально-правового явления. Ярким примером выступает универсальный подход к данному институту Л.Ю. Михеевой [3, с. 40].

И в-третьих, отличительной чертой исследуемого в статье института опеки и попечительства является тот факт, что он выполняет свое общественное предназначение, совмещая в себе как частноправовой характер (нормы отраслей гражданского, семейного права), так и публично-правовой (административного, например). Такая «комплексность» института опеки и попечительства еще раз доказывает специфику отрасли «Семейное право».

Подводя итоги исследования данной тематики, отметим еще один немаловажный момент. Семейное законодательство РФ гарантирует каждому ребенку реализацию права жить и воспитываться в семье, насколько это возможно, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам (ст. 54 СК РФ). Сохранение семейных традиций как основы уклада семьи, передаваемых из поколения в поколение, соответствующее обычаям и исторически устоявшимся правилам, предполагает возможность воспитания детей всеми членами семьи. Данный факт указывает на необходимость совершенствования механизма, заложенного в п. 7 ст. 10 ФЗ «Об опеке и попечительстве», представляющего возможность назначения нескольких опекунов, исходя из интересов лица, нуждающегося в установлении над ним опеки и попечительства. Это даст возможность решить проблему установления опеки над несовершеннолетними теми родственниками, с которыми у ребенка сложились тесные родственные связи и эмоциональные привязанности, но в силу объективных причин (состояние здоровья, престарелый возраст и иных) такие лица в полной мере не могут выполнять обязанности опекуна. В таком случае назначение второго профессионального опекуна позволит удовлетворить интересы несовершеннолетнего на воспитание родственниками и в то же время обеспечит права детей на получение социальных и иных государственных гарантий. Существует необходимость введения на законодательном уровне механизма реализации укрепления родственно-свойственно-семейных связей как элемента традиционных семейных ценностей через институт опеки и попечительства – путем правового (законодательного) регулирования деятельности профессиональных

---

опекунов и введения института двойной опеки (попечительства) над несовершеннолетними.

Имеющаяся правовая основа и необходимость дальнейшего развития законодательства в разрезе традиционных семейных ценностей говорит и о важности совершенствования механизма деятельности профессиональных опекунов. Важным моментом в связи с этим является также и рассмотрение возможности расширения полномочий Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в сфере надзорных функций за деятельностью профессиональных опекунов над несовершеннолетними и внедрение данного механизма в практику.

На основании вышеизложенного предлагается внести соответствующие дополнения в семейное законодательство:

- изложив п. 6 ст. 145 СК РФ в следующей редакции: «Устройство ребенка под опеку или попечительство допускается в соответствии с Федеральным законом "Об опеке и попечительстве" по договору об осуществлении опеки или попечительства, в том числе по договору о приемной семье, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании), или по договору об осуществлении профессиональной опеки»;

- изложив п. 7 ст. 10 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» в следующей редакции: «Орган опеки и попечительства, исходя из интересов лица, нуждающегося в установлении над ним опеки или попечительства, может назначить ему нескольких опекунов или попечителей (профессиональных опекунов), в том числе при устройстве в семью на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей».

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в п. 2 ст. 11 уже содержит положение о том, что комиссии осуществляют иные полномочия, которые предусмотрены законодательством РФ и законодательством субъектов РФ. Расширение полномочий Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в сфере надзорных функций за деятельностью профессиональных опекунов над несовершеннолетними возможно предусмотреть в законе субъекта «О профессиональной опеке над несовершеннолетними».

Следует разработать модельный закон для применения его в субъектах либо соответствующее постановление Правительства РФ, регулирующие отношения, возникающие в связи с организацией и осуществлением в субъектах РФ деятельности по профессиональ-

---

---

ной опеке над несовершеннолетними, и содержащее процедурные нормы, регламентирующие осуществление полномочий по организации и осуществлению деятельности по профессиональной опеке.

### **Список литературы:**

1. Семейное право : учебник / под ред. Т.А. Быковой, Т.И. Хмелевой. – М. : Русайнс, 2023. – 326 с.
2. Нечаева, А.М. Семейное право : учебник для вузов / А.М. Нечаева. – 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2020. – 294 с.
3. Цыбуленко, З.И. Семейное законодательство России: состояние и перспективы развития // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 3 (110). – С. 11–24.
4. Михеева, Л.Ю. Проблемы правового регулирования отношений в сфере опеки и попечительства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Л.Ю. Михеева. – Барнаул, 2003. – 40 с.

---

**К. А. Тихонов,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
и муниципального права  
имени профессора Василия  
Михайловича Манохина  
Саратовской государственной  
юридической академии

**K. A. Tikhonov,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Administrative and  
Municipal Law named after Professor  
Vasily Mikhailovich Manokhin  
of Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-144-148

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

**Аннотация:** государственно-частное партнерство представляется одним из новых и одновременно важнейших направлений в развитии экономики Российского государства. Негативные факторы, такие как несовершенство нормативной правовой базы и отсутствие понимания и доверия между государством и частным бизнесом, значительно снижают эффективность государственно-частного сотрудничества как инструмента социально-экономического развития.

В статье рассмотрены понятие и виды государственно-частного партнерства, основные преимущества данного правового института, проблемы при реализации и пути их решения, а также перспективы развития указанного механизма.

Реализация предложенных изменений позволит обеспечить эффективность развития страны.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство (ГЧП), концессия, концессионное соглашение, экономика, инфраструктура.

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL RELATIONS

**Abstract:** public-private partnership seems to be one of the new and at the same time the most important directions in the development of the economy of the Russian state. However, negative factors – the imperfection of the regulatory framework and the lack of understanding and trust between the state and private business – significantly reduce the effectiveness of public-private cooperation as an instrument of socio-economic development.

The article discusses the concept and types of public-private partnership, the main advantages of this legal institution, problems in the implementation and ways to solve them, as well as prospects for the development of this mechanism.

The implementation of the proposed changes will ensure the effectiveness of the development of the country.

**Keywords:** public-private partnership (PPP), concession, concession agreement, economy, infrastructure.

---

---

Административно-правовые отношения играют важную роль в государственном управлении, охватывая и пронизывая почти все сферы государственных интересов, в том числе и в области экономики, от которой зависят вопросы распределения денежных средств в государстве, а следовательно, развитие и процветание страны, а также благополучие и благосостояние граждан.

Российское государство вкладывает огромные средства в улучшение многих сфер жизнедеятельности граждан: медицину и здравоохранение, образование и науку, транспорт и другие отрасли. Вместе с тем приходится констатировать множественные факты неоднократной нехватки государственных средств на развитие той или иной области. Требуют улучшения и обновления важнейшие направления экономики РФ.

В связи с этим в современных реалиях создается одно из относительно новых экономических направлений, регулируемых государством, – «государственно-частное партнерство» (далее – ГЧП).

В 2005 г. и 2015 г. вступили в силу два Федеральных закона, закрепившие на законодательном уровне понятие ГЧП, – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон № 115-ФЗ) [1] и Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 224-ФЗ) [2].

Согласно п. 1 ст. 3 Закона № 224-ФЗ «под государственно-частным партнерством следует понимать юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [2].

Проецируя указанное понятие на практическую деятельность, следует уточнить, что при строительстве или ремонте того или иного государственного проекта, нередко масштабного, долгосрочного с большими перспективами (мост, федеральная трасса, набережная и т.д.), не хватает бюджетных средств. На решение данной проблемы нацелены Законы № 115-ФЗ и 224-ФЗ, положения которых указывают, что у государства имеется возможность на официальных условиях

---

---

обращаться за материальной поддержкой к частным инвесторам, которые могут вкладывать свои финансовые средства в государственные проекты.

В качестве примеров масштабных концессионных проектов с большим объемом инвестиций отметим: северный дублер Кутузовского проекта в Москве (43 млрд руб.); обход Хабаровска (41,3 млрд руб.); систему взимания платы с большегрузов «Платон» (28,9 млрд руб.) [3].

По мнению советника компании «Лигал Студио» в сфере инвестиций и ГЧП А. Русиновой, «ГЧП включает в свое содержание взаимодействие частного и публичного секторов, реализуемое на основании долгосрочного контракта или соглашения с целью развития и (или) управления объектами публичной инфраструктуры и (или) оказания публичных услуг, в котором частный партнер несет значительную часть риска и ответственности в течение всего срока действия такого контракта или соглашения, а также предоставляет существенную долю финансирования, и его вознаграждение зависит от качества исполнения им обязательств по контракту или соглашению о государственно-частном партнерстве и (или) спроса на оказываемые услуги с использованием такой инфраструктуры» [4].

Иными словами, в сотрудничестве с ГЧП государство при минимальных вложениях получает готовый проект, а сэкономленные средства можно направить на другие нужды.

Положительные результаты такого партнерства может ощутить каждый из нас: транспорт, здравоохранение, образование и др. Например, многие горожане предпочитают отдыхать в парках и скверах, которые были отремонтированы именно благодаря частным инвестициям.

Современный миропорядок диктует правило: если государство при соглашении с ГЧП только выигрывает, то и инвесторы тоже должны получить свою выгоду, поскольку очевидно, что никакой спонсор не будет вкладывать немалые денежные суммы без пользы для себя. В связи с этим были разработаны определенные льготы и преимущества. Государственно-частное сотрудничество может предложить спонсору различные квоты и налоговые льготы; отчисление согласованного процента от прибыли (в случае реконструкции производства) или бесплатное получение в собственность земельного надела.

Перечисленные выше поощрения не закреплены на законодательном уровне. Государство может поощрить частных партнеров именно *по своему усмотрению*, что лишает инвесторов права выбирать льготы самостоятельно, на свой выбор, а следовательно, в определенной мере ограничивает и ущемляет их.

---

Предлагается внести в Закон № 224-ФЗ самостоятельную статью, посвященную конкретным льготам и поощрениям частным инвесторам на их выбор.

В базе нормативно-правового регулирования ГЧП в Российской Федерации имеются и другие недоработки и юридические коллизии, среди которых можно выделить:

***а) снижение инициативы со стороны частных партнеров в отношении участия в реализации проектов ГЧП [5, с. 38]***

Подобная негативная ситуация складывается в связи с тем, что, во-первых, отсутствует освещение этой деятельности в СМИ, во-вторых, у инвесторов нет заинтересованности в ГЧП, а есть стремление приватизировать тот или иной объект.

Полагаем, следует разработать *методические рекомендации* для СМИ, на основе которых можно будет подробно оповещать об открытиях и запусках объектов, построенных или восстановленных при помощи ГЧП. Это позволит заинтересовать и привлечь к сотрудничеству новых инвесторов, не ознакомленных с преимуществами ГЧП.

Рекомендуется внести в Закон № 224-ФЗ статью «Повышенные льготы для участников ГЧП», которая мотивирует и побудит инвесторов к заключению государственно-частного соглашения;

***б) неравномерное распределение рисков при реализации проектов с перекосом в сторону частного партнера [5, с. 38]***

Для решения данной проблемы предлагается уравнивать степень ответственности между государственными и частными партнерами. Необходимо внести в Закон № 224-ФЗ новую статью «Равномерное распределение рисков между участниками ГЧП»;

***в) необоснованный контроль и чрезмерные проверки со стороны правоохранительных органов, что приводит к сдерживанию развития ГЧП [5, с. 38]***

Контроль со стороны правоохранительных органов должен иметь место при ГЧП. Вместе с тем чрезмерные проверки могут привести к нестабильности работы частного партнера и, как следствие, сдвинуть сроки сдачи объекта, поэтому рекомендуется установить периодичность проверок.

Предложенные решения обозначенных проблем позволят более прочно и устойчиво закрепить институт ГЧП в российском законодательстве.

На наш взгляд, справедлива позиция А.Ю. Соколова о том, что подобное негативное положение может быть обусловлено тем обстоятельством, что механизм взаимодействия частных структур с госу-

дарственными органами в любой сфере общественной жизни далек от совершенства [6, с. 43].

Необходимо подчеркнуть, что ГЧП неразрывно связано с экономическим развитием страны. Процессы экономики выступают одним из направлений государственного регулирования, следовательно, и вопросы административно-правового регулирования *ГЧП являются объектом административно-правовых отношений.*

Подводя итоги, отметим, что в статье был проведен анализ ГЧП, выявлены его положительные стороны и законодательные пробелы, предложены пути решения возникающих проблем.

Механизм ГЧП (или концессий) дает возможность реализовывать масштабные инфраструктурные проекты с минимальными бюджетными вложениями. Посредством концессионных соглашений в государстве прокладываются железные дороги, строятся федеральные трассы, развиваются аэропорты, соединяются берега, осуществляются многие другие начинания. Безусловно, все проекты ГЧП и концессии будут способствовать развитию Российского государства.

### Список литературы:

1. О концессионных соглашениях : федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3126.
2. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4350.
3. Официальный сайт «Росинфа». – URL: <https://rosinfra.ru/news/top-10-kрупnyh-koncessionnyh-proektov> (дата обращения: 27.02.2024).
4. Киселев, И. А. Государственно-частное партнерство в России как новый вид перспективных взаимоотношений / И. А. Киселев, Н. К. Джафаров // Молодой ученый. – 2022. – № 14 (409). – С. 173–176. – URL: <https://moluch.ru/archive/409/90020/> (дата обращения: 22.03.2024).
5. Харьков, О. М. / Государственно-частное партнерство : учеб. пособие / О. М. Харьков. – Оренбург : ОГУ, 2021. – С. 298–299. – URL: [http://elib.osu.ru/bitstream/123456789/14642/1/150338\\_20210630.pdf](http://elib.osu.ru/bitstream/123456789/14642/1/150338_20210630.pdf) (дата обращения: 25.04.2024).
6. Правовая политика и ее эффективность в сфере отдельных видов судебных производств / под ред. А. Ю. Соколова. – М. : Норма, 2021. – 200 с.

---

**С. Е. Чаннов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой  
информационного права  
и цифровых технологий  
Саратовской государственной  
юридической академии

**S. E. Channov,**  
Doctor of Law, Professor  
Head of the Department of Information  
Law and Digital Technologies  
of Saratov State Law Academy

**В. В. Храмушин,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданско-  
правовых дисциплин  
Российского экономического  
университета имени Г. В. Плеханова

**V. V. Khramushin,**  
Candidate of Law, Associate  
Professor of the Department  
of Civil Law Disciplines of Russian  
University of Economics named after  
G. V. Plekhanov

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-149-155

## СОЧЕТАНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ С ДРУГИМИ ВИДАМИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

**Аннотация:** дисциплинарная ответственность всегда была специфическим видом юридической ответственности, которая в определенных случаях может применяться наряду с другими видами ответственности. Как правило, применение различных видов ответственности, например уголовной и административной, за одно и то же деяние не допускается, поскольку противоречит общеправовому принципу «*non bis in idem*» (не дважды за одно). Однако дисциплинарная ответственность в этом смысле имеет существенную специфику. Особую актуальность эта проблема приобретает, когда речь идет о кумуляции различных видов юридической ответственности на государственной службе. Подобная возможность на военной службе исключается, а в отношении отдельных видов государственной службы в правоохранительных органах предусматривается конвертация административной ответственности в дисциплинарную. Цель работы – анализ дисциплинарной ответственности на предмет возможности ее кумуляции с другими видами юридической ответственности. Реализация поставленных задач была достигнута на основе анализа действующего законодательства путем использования системно-структурного и формально-юридического методов. Обоснован вывод о том, что привлечение государственного служащего к уголовной или административной ответственности не лишает представителя нанимателя права на применение мер дисциплинарного воздействия.

**Ключевые слова:** ответственность, государственная служба, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, уголовная ответственность, дисциплинарный проступок, административное правонарушение, уголовное преступление.

---

## COMBINATION OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY WITH OTHER TYPES OF RESPONSIBILITY IN PUBLIC-SERVICE LEGAL RELATIONS

**Abstract:** *relevance and objectives. Disciplinary responsibility has always been a specific type of legal responsibility, which in certain cases can be applied along with other types of responsibility. As a rule, the application of different types of responsibility, for example, criminal and administrative for the same act is not allowed, because it contradicts the general legal principle «non bis in idem» (not twice for one thing). However, disciplinary responsibility in this sense has a significant specificity. This problem becomes especially relevant when it comes to the cumulation of different types of legal responsibility in the public service. So, for example, such a possibility in the military service is excluded, and in relation to certain types of public service in law enforcement agencies it is envisaged to convert administrative responsibility into disciplinary responsibility. The aim of the work is to analyze disciplinary responsibility for the possibility of its cumulation with other types of legal responsibility. Materials and methods. The realization of the set tasks was achieved on the basis of the analysis of the current legislation through the use of system-structural method and formal-legal methods. Results and conclusions. The conclusion that bringing a civil servant to public-law responsibility (criminal or administrative) does not deprive the representative of the employer of the right to apply measures of disciplinary action is substantiated.*

**Keywords:** *public service, responsibility, disciplinary responsibility, administrative responsibility, criminal responsibility, disciplinary misconduct, administrative offense, criminal offense.*

Проблема сочетания дисциплинарной ответственности с другими видами юридической ответственности достаточно давно обсуждается в отечественной юридической науке. В советский период специалисты в области трудового и административного права подчеркивали отграничение дисциплинарной ответственности от уголовной. Ц. А. Ямпольская и Е. В. Шорина предлагали понимать под дисциплинарным проступком «виновное нарушение обязанностей службы и, в частности, трудовой дисциплины, которое по степени своей общественной опасности не влечет за собой преследования в уголовном порядке» [1, с. 54]. Обусловлено это было именно тем, что исторически дисциплинарная ответственность в Российском государстве сложилась как «частный случай» уголовной ответственности. «Дисциплинарная ответственность и уголовная отождествлялись. И при совершении государственным служащим дисциплинарного проступка он подвергался уголовному наказанию» [2, с. 186.]. Как справедливо отмечает В. Е. Зубов, «при таком подходе на протяжении длительного времени в правительственной административной политике прослеживалось стремление к ужесточению наказаний и отнесению к уголовно наказуемым преступлениям все более широкого круга действий, в том чис-

---

ле служебных проступков, требующих не столько уголовного, сколько дисциплинарного наказания» [3, с. 32].

Несмотря на то, что в советский период развития законодательства о государственной службе дисциплинарная ответственность служащих уже выделилась в самостоятельный правовой институт, отграничение ее от уголовной практически всегда подчеркивалось в нормативных актах того периода (например, п. 16 Постановления Совмина СССР от 26 августа 1985 г. № 812 «Об утверждении Устава о дисциплине работников речного транспорта СССР»).

На сегодняшний день подобная легальная дефиниция сохранилась лишь в законодательстве о военной службе. В ст. 28.2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» мы видим определение дисциплинарного проступка как противоправного, виновного действия (бездействия), выражающегося в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством РФ не влечет за собой уголовной или административной ответственности. «Таким образом, под понятие дисциплинарного проступка на военной службе подпадает любое деяние военнослужащего, совершенное противоправно и виновно, если оно не влечет применения других видов юридической ответственности» [4, с. 220].

В правовой науке до сих пор дисциплинарный проступок в специальной литературе часто определяется как виновное противоправное действие, не влекущее уголовной ответственности. О. В. Смирнов отмечает: «Нарушением трудовой дисциплины является противоправное виновное неисполнение работником трудовых обязанностей. Такое правонарушение, не влекущее уголовной ответственности, принято именовать дисциплинарным проступком» [5, с. 457]. Уточнение того, что дисциплинарный проступок не влечет уголовного преследования характерно для ученых-административистов, рассматривающих дисциплинарные проступки на государственной службе.

Однако на практике мы нередко видим случаи, когда за одни и те же деяния государственные служащие привлекаются и к дисциплинарной, и к уголовной ответственности. Например, привлечение государственного служащего к уголовной ответственности за взятку ничуть не мешает уволить его за нарушение запрета получать подарки и иные вознаграждения от третьих лиц (другое дело, насколько подобный подход оправдан). И наоборот, увольнение государственного служащего за нарушение своих служебных обязанностей не препятствует возбуждению в отношении него уголовного дела по факту совершения того же деяния, которое было квалифицировано в качестве дисциплинарного проступка.

---

Более того, ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» прямо предусматривает дисциплинарное увольнение гражданского служащего за совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растрату, умышленное уничтожение или повреждение такого имущества, установленные вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях. Привлечение к уголовной ответственности (иным видам ответственности) может выступать в качестве обязательного условия привлечения к дисциплинарной ответственности. Как свидетельствует судебная практика, отсутствие вступившего в законную силу приговора суда (постановления органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях) делает невозможным дисциплинарное увольнение по данному основанию.

В отношении военной службы можно привести в пример п. 32 Указа Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»: «Военнослужащие, подвергнутые дисциплинарному или административному взысканию в связи с совершением правонарушения, не освобождаются от уголовной ответственности за это правонарушение».

В указанных случаях следует иметь в виду, что формально совпадают лишь сами совершенные служащим деяния, в то время как составы правонарушений отличаются. Совершение работником или служащим кражи или мелкого хищения не тождественно нарушению трудовой обязанности беречь имущество работодателя. «Объекты этих правонарушений различны: в первом случае служащий посягает на общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны собственности, и несет ответственность перед государством в лице компетентных органов, во втором случае посягает на отношения, складывающиеся по поводу нормального функционирования государственного органа, и несет ответственность перед государством в лице представителя нанимателя. Таким образом, гражданский служащий будет привлечен к дисциплинарной ответственности, а также к административной или уголовной ответственности, но не за одно и то же деяние, а за два различных правонарушения, поэтому удвоения санкции не происходит» [6, с. 137]. Соответственно одно и то же деяние может допускать разноотраслевую юридическую квалификацию: одни и те же фактические действия могут образовывать и дисциплинарный проступок, и уголовное преступление.

---

Для определенных видов юридической ответственности существует запрет на их одновременное применение, вытекающий если не из буквы, то из духа Конституции РФ: ч. 1 ст. 50, согласно которой никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление (*non bis in idem* – не дважды за одно и то же). Это соответствует и позициям Европейского суда по правам человека, который в Постановлении от 10 февраля 2009 г. по делу «Сергей Золотухин против Российской Федерации» указал, что признаком, определяющим ответственность как повторную, послужило наличие нескольких (более чем одного) процессуальных производств по одному и тому же факту (в данном случае речь шла о привлечении к административной и уголовной ответственности) [7, с. 67].

В российской юриспруденции принят подход, согласно которому «данный правовой принцип указывает на невозможность дважды привлечь к ответственности одного вида. При этом отсутствует запрет на привлечение лица за совершение одного деяния к разным видам ответственности. В частности, к дисциплинарной и к уголовной ответственности, а также к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности и к материальной ответственности» [8].

Как мы уже указывали ранее, «в случаях, когда деяние государственного либо муниципального служащего представляет собой одновременно и административное правонарушение, и дисциплинарный проступок, на уровне законодательной стратегии необходимо определить, какой вид юридической ответственности будет в большей степени способствовать достижению ее целей» [7, с. 68]. Это обусловлено тем, что пересечение оснований различных видов ответственности действительно является дефектом законодательства, который нарушает принципы правовой определенности и юридической безопасности, поскольку не позволяет человеку предвидеть юридические последствия своих действий. Соответственно «законодательная стратегия» должна учитывать это обстоятельство и по возможности избегать дублирования разноотраслевой ответственности.

В качестве исключения можно привести примеры, когда вполне допустимым и обоснованным (а иногда и необходимым) будет одновременное привлечение лица к административной и дисциплинарной ответственности. Распространенной является практика увольнения сотрудников правоохранительных органов, а также военнослужащих, управлявших транспортным средством в состоянии опьянения и подвергнутых за это административному наказанию (Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 5 мая 2022 г. № 88-7724/2022 по делу № 2-1770/2021; Определение Третьего кас-

---

сационного суда общей юрисдикции от 8 сентября 2021 г. по делу № 88-12907/2021; Кассационное определение Кассационного военного суда от 22 сентября 2022 г. № 88а-1587/2022 и др.). Однако в данном случае различаются не только составы административного правонарушения и дисциплинарного проступка, но и сами деяния. Дело в том, что государственные служащие в таких ситуациях увольняются за совершение проступка, порочащего честь и достоинство сотрудника правоохранительных органов. Административное наказание в данном случае следует за управление транспортным средством в состоянии опьянения, в то время как дисциплинарное взыскание накладывается за совершение действий, порочащих статус служащего.

Сказанное касается сочетания дисциплинарной и административной ответственности, которые относятся к карательным ее видам. Иная ситуация имеет место при сочетании карательных и правовосстановительных видов юридической ответственности, допустимость которого признается большинством специалистов. Н.В. Витрук, рассматривая содержание и границы применения принципа «*non bis in idem*», отмечал, что остается открытым вопрос о возможности применения различных сочетаний разнохарактерных видов юридической ответственности [9, с. 210]. При этом он полагал, что не будет нарушением данного принципа дополнение карательно-штрафных видов ответственности (уголовной, административной) восстановительно-компенсационной ответственностью (гражданско-правовой). Дисциплинарную ответственность он также относил к карательной.

На наш взгляд, следует согласиться, что возможно сочетание отдельных видов юридической ответственности, имеющих различное целевое назначение. В правовой доктрине и юридической практике общепризнанным является дополнение уголовной ответственности обязанностью возместить причиненный вред в порядке гражданского судопроизводства. Точно так же не возникает сомнений в возможности одновременного применения мер дисциплинарной и материальной ответственности. Это непосредственно предусмотрено законодательством: согласно ст. 243 ТК РФ законными условиями полной материальной ответственности могут выступать причинение вреда в результате совершения преступления или административного правонарушения. Как нам представляется, в таких случаях невозможно выбрать наиболее эффективный вид ответственности, в наибольшей степени способствующий достижению ее целей, поскольку цели у этих видов ответственности будут различными.

Подводя итоги отметим, что один проступок государственного служащего не должен наказываться дважды, если речь идет именно

---

---

об одном юридическом составе. Во всех подобных случаях решение о выборе вида юридической ответственности, наиболее эффективно способной достичь цели обеспечения законности на государственной службе, должно оставаться прерогативой законодателя.

В то же время привлечение государственного служащего к уголовной либо административной ответственности не должно лишать представителя нанимателя права на применение к нему мер дисциплинарного воздействия, в случае, если речь идет *de facto* об одном деянии, входящем в разные составы (например, дисциплинарного проступка и уголовного преступления). Указанное положение должно найти свое отражение в служебном законодательстве.

### Список литературы:

1. Ямпольская, Ц.А. Административно-правовые вопросы укрепления государственной дисциплины / Ц.А. Ямпольская, Е.В. Шорина. – М. : Изд-во Акад. наук СССР, 1955. – 184 с.
2. Ломакина, Е.Н. Дисциплинарная ответственность чиновников в Российской империи / Е.Н. Ломакина, В.А. Очаковский // Эпомен. – 2019. – № 23. – С. 186–190.
3. Зубов, В.Е. Проблема дисциплинарной ответственности гражданских служащих в России второй половины XIX – начала XX в. / В.Е. Зубов // Гуманитарные науки в Сибири. – 2009. – № 2. – С. 30–34.
4. Чаннов, С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / С.Е. Чаннов. – М. : Ось-89, 2009. – 220 с.
5. Трудовое право : учебник / под ред. О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой. – М., 2007. – 600 с.
6. Добробаба, М.Б. Принципы дисциплинарной ответственности государственных служащих: конституционные основы и проблемы реализации в нормах служебного права / М.Б. Добробаба // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 2. – С. 131–145.
7. Чаннов, С.Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности / С.Е. Чаннов // Журнал российского права. – 2018. – № 2. – С. 59–69.
8. Разъяснение № 02/16 Комиссии по этике и стандартам по вопросу применения пункта 3 статьи 21 Кодекса профессиональной этики адвоката (утв. решением Совета Федеральной палаты адвокатов от 28 января 2016 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Витрук, Н.В. Общая теория юридической ответственности / Н.В. Витрук. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : НОРМА, 2009. – 304 с.

---

**И. В. Швецова,**  
старший преподаватель  
кафедры финансового, банковского  
и таможенного права  
имени профессора  
Нины Ивановны Химичевой  
Саратовской государственной  
юридической академии

**I. V. Shvetsova,**  
Senior Lecturer of the Department  
of Financial, Banking and Customs Law  
named after Professor Nina Ivanovna  
Khimicheva of Saratov State Law  
Academy  
ShvetsovaIrina@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-156-160

## **НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ВОЗВРАТА БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТА**

**Аннотация:** статья посвящена вопросам предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, который, будучи неотъемлемой частью финансовой деятельности публично-правовых образований, является комплексом взаимосвязанных финансовых полномочий публично-правовых образований соответствующих уровней. На современном этапе развития финансово-правовой доктрины, учитывая государственную и социальную значимость бюджетного кредитования, особого осмысления требуют научная, законодательная и практическая составляющие процессов предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный кредит, финансовые правоотношения, публично-правовые образования, устойчивость региональных бюджетов.

## **SOME ASPECTS OF THE PROVISION, USE AND REPAYMENT OF A BUDGET LOAN**

**Abstract:** the article is devoted to the provision, use and repayment of a budget loan, which, being an integral part of the financial activities of public legal entities, is a complex of interrelated financial powers of public legal entities of appropriate levels. At the present stage of development of the financial and legal doctrine, taking into account the state and social significance of budget lending, the scientific, legislative and practical components of the processes of granting, using and returning budget loans in the Russian Federation require special consideration.

**Keywords:** budget, budget credit, financial legal relations, public legal entities, stability of regional budgets.

Правовое регулирование, которое формируется в субъекте РФ (муниципальном образовании) относительно порядка предоставления и возврата бюджетного кредита муниципальным образованиям, как правило, обладает достаточной степенью полноты. В то же время анализ судебной практики позволяет выявить некоторые аспекты, которые приводят к судебным разбирательствам в силу их недостаточной регламентированности.

Так, в правоприменительной практике часто имеют место факты привлечения к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 15.15.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [1], связанные с несоблюдением условий предоставления бюджетного кредита. Данное деяние также является основанием для применения бюджетной меры принуждения, предусмотренной ст. 306.7 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ) [2]. При этом не всегда нормативно регламентирован порядок соблюдения отдельных условий. Например, в Постановлении Ярославского областного суда от 17 июля 2019 г. № 4А-326/2019 при рассмотрении факта нарушения условия о согласовании изменений в закон о бюджете региона, если они могут привести к изменению размера его дефицита, справедливо отмечается неясность того, почему наличие разрешительной надписи министра финансов РФ не может быть расценено как получение соответствующего согласования.

Неправомерные решения правоприменительных органов, выявленные в ходе мониторинга, обусловлены недостаточностью оценки значимости бюджетного правового регулирования при рассмотрении отношений, возникающих по поводу предоставления бюджетного кредита. Например, в ряде случаев судом не учитывается тот факт, что отсутствие руководителя финансового органа в соглашении о предоставлении бюджетного кредита не означает, что он не является субъектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.15.2 БК РФ. Стороной соглашения о предоставлении бюджетного кредита выступает публично-правовое образование, действующее в лице уполномоченных органов. Лицом, уполномоченным заключать данное соглашение, выступает высший орган исполнительной власти (местного самоуправления) соответствующего публично-правового образования. Обеспечение соблюдения условий, предусмотренных данным соглашением, относится к компетенции финансового органа соответствующего публично-правового образования, который должен обеспечить целевое использование предоставленных средств и иные условия. Между тем финансовый орган в лице его руководителя не всегда имеет полномочие принимать единоличные решения, в ряде случаев он оказывается связан своим должностным положением с высшим органом исполнительной власти (местного самоуправления) или представительным органом власти (местного самоуправления).

Согласно Конституции РФ [3], разделяются предметы ведения Российской Федерации, а также предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся: федера-

---

тивное устройство и территория РФ; организация публичной власти; установление правовых основ единого рынка; финансовое и кредитное регулирование, а также федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы и т.д. К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено: обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и ряд других вопросов, перечисленных в ст. 72 Конституции РФ.

Регламентация бюджетной компетенции Российской Федерации осуществляется Бюджетным кодексом РФ. Согласно ст. 7 БК РФ, к бюджетным полномочиям Российской Федерации относится предоставление бюджетных кредитов. Виды бюджетных кредитов, порядок их предоставления, особенности использования и возврата, в том числе принудительного, регламентированы ст. 93.2–93.6 БК РФ, а также актами Правительства РФ, Министерства финансов РФ и Федерального казначейства России. Статьей 93.6 БК РФ предусмотрен порядок предоставления и особенности использования бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счете бюджета.

Разграничение компетенции уточняется ст. 76 Конституции РФ, согласно которой вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов региональные власти осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, которые не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, более детальное разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ осуществляется на уровне федеральных законов.

В Постановлении от 20 июля 2011 г. № 20-П [4] Конституционный Суд РФ отметил, что Конституция РФ не предусматривает непосредственно какой-либо конкретный вариант размещения бюджетных средств, она определяет общие принципы организации и функционирования бюджетной системы РФ, обуславливая определенную свободу усмотрения федерального законодателя при осуществлении финансового регулирования, вместе с тем обязывает его к созданию юридических механизмов поддержания правопорядка в этой сфере в соответствии с общегосударственными целями.

---

В этом же Постановлении Конституционный Суд РФ отметил, что предоставление бюджетных кредитов – один из способов государственного регулирования в области экономики и финансов. В отличие от коммерческого кредитования бюджетные кредиты, как правило, предназначены для решения социально-экономических задач, связанных с поддержкой той или иной отрасли, являющейся стратегической или значимой для обеспечения безопасности государства в широком смысле слова, либо субъекта хозяйственной деятельности, имеющего важное экономическое или социальное значение, либо объекта, собой в функционировании которого может породить неблагоприятные последствия.

Выбор получателей бюджетных кредитов, приоритетных с точки зрения государственной поддержки, осуществляется на основании объективных критериев и в любом случае фиксируется согласно требованиям бюджетного законодательства. Так, п. 1 ст. 93.2 БК РФ гласит, что предоставление бюджетного кредита оформляется договором, заключенным в соответствии с гражданским законодательством РФ, с учетом особенностей, установленных данным Кодексом и иными нормативными правовыми актами бюджетного законодательства РФ, на условиях и в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены соответствующими законами (решениями) о бюджете; к правоотношениям сторон, вытекающим из договора о предоставлении бюджетного кредита, применяется гражданское законодательство РФ, если иное не предусмотрено данным Кодексом.

Из смысла ст. 96.3 БК РФ и иных положений бюджетного законодательства следует, что бюджетный кредит на пополнение остатков средств на счете бюджета может быть предоставлен только из федерального бюджета. Такая модель разграничения компетенции соответствует основам, заложенным в Конституции РФ. При этом Бюджетный кодекс РФ закрепляет за субъектами РФ и муниципальными образованиями полномочия по самостоятельному формированию бюджетной политики и ее реализации на подведомственной территории, в том числе по обеспечению сбалансированности соответствующих бюджетов.

Конституционным Судом РФ не рассматривались жалобы на Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5], а также на положения ст. 93.6 БК РФ в части установленных сроков предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета. Основная причина отсутствия таких жалоб усматривается

в очевидном соответствии установленных в ст. 93.6 БК РФ сроков предоставления бюджетного кредита на пополнение остатка средств на едином счете бюджета.

Таким образом, изложенное позволяет заключить, что Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» не противоречит положениям Конституции РФ и направлен на реализацию гарантированных ею прав, свобод и законных интересов человека и гражданина посредством формирования дополнительного инструмента обеспечения финансовой стабильности субъектов РФ и муниципальных образований в процессе исполнения возложенных на них расходных обязательств.

### Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 12 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 1, ч. 1, ст. 1; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.12.2023).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3823; 2023. – № 49, ст. 7991.

3. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 6 октября 2022 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек. Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.10.2023).

4. По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации : постановление Конституционного Суда РФ от 20 июля 2011 г. № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 33, ст. 4948.

5. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 423-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8068; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6148.

**Е. В. Виноградова,**  
доктор юридических наук, профессор,  
главный научный сотрудник  
сектора конституционного права  
и конституционной юстиции  
Института государства и права  
Российской академии наук

**М. Н. Кобзарь-Фролова,**  
доктор юридических наук, профессор,  
главный научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса  
Института государства и права  
Российской академии наук

**Л. Н. Сморчкова,**  
доктор юридических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса  
Института государства и права  
Российской академии наук

**E. V. Vinogradova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Chief Researcher of the Sector  
of Constitutional Law and Constitutional  
Justice of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences

**M. N. Kobzar-Frolova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Chief Researcher of the Sector  
of Administrative Law  
and Administrative Procedure  
of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences

**L. N. Smorchkova,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Leading Researcher  
of the Sector of Administrative Law  
and Administrative Process  
of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences  
adminlaw@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-161-174

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФОРМИРОВАНИЮ ЭТНИЧЕСКИХ АНКЛАВОВ

**Аннотация:** статья посвящена актуальной проблеме совершенствования правового регулирования в сфере противодействия формированию этнических анклавов. Проблема обострилась в связи с ростом количества этнических анклавов и назревающей потенциальной угрозой общественному порядку и национальной безопасности на территории их образования, обусловленной повышением уровня деликтности среди жителей анклавов. Авторский коллектив, анализируя возникшую проблему, предлагает пути совершенствования и повышения эффективности действующего в Российской Федерации законодательства по нескольким направлениям.

**Ключевые слова:** этнический анклав, миграция, иностранные граждане, деликтность, правовое регулирование, общественные отношения в сфере миграции, противодействие, запреты, ограничения.

---

## ON THE ISSUE OF LEGAL REGULATION PUBLIC RELATIONS IN THE SPHERE OF COUNTERACTION FORMATION OF ETHNIC ENCLAVES

**Abstract:** *the article is devoted to the current problem of improving legal regulation in the field of countering the formation of ethnic enclaves. The problem has become aggravated due to the growing number of ethnic enclaves and the looming potential threat to public order and national security in the territory of their formation, due to an increase in the level of delinquency among residents of the enclaves. The team of authors, analyzing the problem that has arisen, suggests ways to improve and increase the effectiveness of the legislation in force in the Russian Federation in several areas.*

**Keywords:** *ethnic enclave, migration, foreign citizens, tort, legal regulation, public relations in the field of migration, opposition, prohibitions, restrictions.*

Изменения, происходящие в современном мире, создают реальность, в которой возникают новые отношения, что обуславливает необходимость формирования их правового регулирования. Долгое время территории с компактным проживанием лиц, покинувших по тем или иным причинам страну, гражданами которой они являлись, оставались вне правового поля. Считалось, что эти перемещения временные, и для лиц, проживающих на территории другой страны, наиболее применим статус беженцев или вынужденных переселенцев. Однако со временем наличие таких территорий – анклавов – создало много проблем.

Анклав – это территория, которая окружена территорией другого государства и не имеет выхода к морю или океану. Правовое содержание анклавов может варьироваться в зависимости от того, является ли эта территория частью какого-либо государства или нет. В некоторых случаях анклав может быть признан международным правом как часть территории другого государства. Например, если анклав находится на территории, которая контролируется другим государством, то он может быть признан его территорией. Если анклав находится на территории, которая не контролируется никаким государством, то он может рассматриваться как независимая территория.

Важно отметить, что правовой статус анклава может меняться со временем. В некоторых случаях он может стать частью другого государства или потерять свой статус. Поэтому очень важно следить за изменениями в законодательстве и международных договорах, связанных с анклавными территориями. Как примеры международных договоров, определяющих правовой статус анклава, можно привести:

- Парижский договор 1947 г. (о статусе Западного Берлина);

- 
- Московский договор 1990 г. (о прекращении существования СССР и создании СНГ);
  - Будапештский меморандум 1994 г. (об условиях предоставления независимости Украине, Молдове и Беларуси);
  - Декларация о принципах международного права 1970 г. (принцип территориальной целостности государств).

Анклавами являются Ватикан (город-государство, расположенное внутри Рима, Италия), Косово (территория Сербии, которая была объявлена независимой после войны в 1999 г., но по-прежнему окружена территорией Албании и частично признана Сербией), Тайвань (независимое государство, которое контролирует только небольшую территорию вокруг острова Тайвань) и др. Все они относятся к образованиям, вокруг которых с той или иной периодичностью возникают межгосударственные споры и конфликты.

Анклавы могут формироваться на основе религиозных признаков. Например, в Индии анклав мусульман-шиитов, проживающих в городе Суратгарх.

В некоторых странах Западной Европы также есть признанные этнические анклавы: в Бельгии – Валлония, которая населена преимущественно франкоязычными валлонцами, и Брюссель, который является столицей страны и населен главным образом фламандцами. Термин «этнический анклав» используется для описания территории, которая населена определенным народом или группой людей, но при этом находится за пределами их естественной среды обитания. Это может происходить по разным причинам, таким как политические конфликты, миграция населения или исторические события [1].

Необходимо решать социальные вопросы, в частности трудоустройства, медицинского обслуживания, образования. Требуется адаптация переселенцев к культуре, традициям, праву «новой родины». Не последнюю роль в комплексе возникающих проблем стали играть вопросы правонарушений, а часто и преступного поведения «гостей».

Во всем мире в странах, где появились «этнические анклавы», возникает необходимость правового регулирования отношений с лицами, покинувшими страну своего бывшего проживания. Считается, что впервые термин «этнический анклав» был применен в ответ на публикацию А. Портеса и Л. Дженсона в 1980 г. Авторы дали определение третьего рынка труда как совокупности малых предприятий кубинских иммигрантов, которые образуют экономику анклава [2, с. 329].

В научной литературе под этническим анклавом обычно понимается место компактного проживания этнически однородного населения с созданием характерной культурной и экономической

---

среды, образующей сплоченные устойчивые национальные группы, что оказывает серьезное влияние на принимающие территории государства пребывания [3, с. 236]. Этнический анклав можно рассматривать как признанную на основании закона компактно проживающую на определенной территории общность иностранных граждан и лиц без гражданства, характеризующуюся внутренней сплоченностью, основанной на общей национальной, этнической, культурной, языковой, религиозной принадлежности [4].

Этнические анклавы возникают в силу экономических, социальных, этнокультурных причин. Возникновению анклавов способствует перемещение этнических общностей между странами и территориями, вызванное стремлением к объединению одного этноса на территории чужой страны. При этом очень часто существует проблема в виде желания мигрантов сохранить привычный жизненный уклад страны своего происхождения. Иногда происходит принудительное территориальное сосредоточение представителей определенной этнической группы, что создает риски сегрегации и дискриминации.

Поток через принимающую страну временных трудовых мигрантов усиливает сложности регулирования отношений в этой сфере. Большое значение имеет отсутствие программ интеграции мигрантов в принимающей стране либо их недостаточная эффективность [3, с. 236].

В связи с этим весьма важным видится решение проблем установления и закрепления внутригосударственных механизмов и подходов к правоотношениям в сфере трудовой миграции иностранных граждан и лиц без гражданства. Формирование юридической базы для регулирования этих отношений предопределяет научный интерес к проблематике. Теоретические подходы к созданию приемлемых условий для цивилизованного сосуществования «гостей» и граждан страны детерминируют глубокий анализ понятий, терминов, форматов этих отношений.

Понятие «этнический анклав» вошло в российский юридический оборот в постперестроечный период после отделения от СССР независимых республик и образования самостоятельных государств, когда граждане в условиях безработицы, порождающей неблагополучие населения, были вынуждены отправляться в другие страны, в частности в Российскую Федерацию, для поиска заработка.

Этнический анклав – место массового проживания (местонахождения) иностранных граждан. Самостоятельная организация быта и условий взаимодействия в соответствии с национальными традициями и обычаями создает потенциальную угрозу общественному

---

---

порядку, а в некоторых случаях и национальной безопасности страны, на территории которой образован анклав.

Несмотря на то, что де-факто вид отношений с участием иностранных граждан – членов анклава, в том числе этнического, сложился и оказывает порой негативное влияние на существующий правопорядок, де-юре понятие «этнический анклав» в российском законодательстве не закреплено. В официальных документах концептуального и стратегического характера [5, 6, 7, 8], а также в программных и плановых документах, направленных на их реализацию, не могли не найти отражение вопросы обеспечения безопасности регионов, где преимущественно образуются места скопления иностранных граждан – членов этнических анклавов. На территории Российской Федерации этнические анклавы формируются как этнические кварталы мигрантского типа. Это преимущественно крупные мегаполисы (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Краснодар, Ставрополь, Нижний Новгород, Пермь [9]) либо отдельные сельские поселения, где образуются анклавы поселкового типа [10] (не следует отождествлять с российскими национальными деревнями и этнопарками, создание которых приветствуется).

В силу того, что формирование этнических анклавов вопрос не столько общенационального, сколько регионального значения, правовое регулирование отношений во многом осуществляется на уровне законодательства субъектов РФ, а также на муниципальном уровне. И.В. Ирхин отмечает, что в документах регионального уровня нет описания средств реализации и решения проблем, связанных с угрозой возникновения этнических анклавов. Проведенный анализ позволил сформировать мнение о том, что региональные акты о противодействии этническим анклавам используют абстрактные, неконкретные формулировки без разработки и закрепления соответствующего механизма [11, с. 50–52; 12, с. 8–11].

Исследование вопросов образования этнических анклавов позволило выявить группу проблем [13, с. 111; 14, с. 44–49; 15, с. 39; 16, с. 83–91], связанных с потенциальными угрозами общественному порядку и национальной безопасности:

- изменение этнокультурного состава (этнической структуры) населения на территориях с высокой степенью доминирования представителей этноса и риск снижения прироста местного населения в условиях прироста числа мигрантов, поселяющихся и/или проживающих в анклаве;
- возникновение проблем с трудоустройством для лиц из числа местного населения вследствие возникающей разницы стоимости ра-

---

бочей силы мигранта и местного жителя, пусть даже с более высокой квалификацией;

- высокая концентрация нелегальных трудовых мигрантов на территории, что способствует образованию нелегального автономного этнического бизнеса;

- рост преступности с участием мигрантов, вызванной маргинальностью их поведения на территории пребывания, в том числе высокие риски возникновения этнических преступных группировок в местах, где традиционно используется труд мигрантов (рынки, торговые центры, предприятия сферы услуг, строительная отрасль и т.д.).

- рост латентности преступности с участием мигрантов на территории их пребывания;

- формирующееся негативное отношение местных жителей к мигрантам вообще и иностранным гражданам – членам этнических анклавов в частности, в том числе в связи с увеличением нагрузки на социальную сферу, включая образование и здравоохранение;

- общий рост социальной напряженности из-за конфликтов на бытовой почве, вызванных, с одной стороны, ксенофобией части местных жителей, а с другой – поведением мигрантов, которые не уважают общепринятые на территории пребывания социальные нормы и правопорядок;

- повышенные риски дестабилизации в области межнациональных и межконфессиональных отношений в государстве в целом.

Проблемы, связанные с формированием этнических анклавов, приобретают все большую актуальность в связи с увеличением количества прибывающих мигрантов. Имеются статистические данные, согласно которым только за первое полугодие 2022 г. в Российской Федерации миграционными службами зарегистрировано более 9,6 млн иностранных граждан, включая лиц без гражданства, что на 32,6 % больше, чем за аналогичный период 2021 г., когда это число составило менее 6,5 млн человек. В первом полугодии 2023 г. зафиксирован рост количества приглашений иностранных граждан и лиц без гражданства и выдачи им виз, а также случаев оформления разрешений на работу иностранным гражданам и оформления патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства [17].

Председатель Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкин в ходе XI Петербургского международного юридического форума отметил, что вместе с увеличением количества мигрантов в стране растет число преступлений, которые они совершают. Если в 2021 г. число тяжких преступлений, совершенных мигрантами, составило 11 тыс.,

---

---

то в 2022 г. их уже зарегистрировано более 15 тыс., из них только убийств на 18 % больше [18].

В то же время оценка степени угрозы функционирования этнических анклавов на территории Российской Федерации и проблем создания комплекса мер противодействия их формированию в общественном дискурсе не имеет однозначных подходов. В обществе нередки высказывания о том, что вопрос миграции в Россию излишне политизируется, а российское законодательство в данной сфере комплексно отвечает запросам безопасности и не нуждается в усилении [19].

Наиболее взвешенным представляется мнение о том, что этнические анклавы как социально-экономический феномен являются неотъемлемой частью современной российской действительности. Необходимо признать, что любые девиантные проявления мигрантов из общины (анклава) (или всей общности) способны создать угрозу общественному порядку и национальной безопасности. На наш взгляд, процедуры административно-правового (а в отдельных случаях и уголовного) воздействия и пределы применения мер юридического и специального (силового) воздействия обязательно должны иметь законодательное закрепление.

Потребность в особом правовом регулировании данного типа миграционных отношений также вызвана высокой степенью закрытости этнических групп, компактно проживающих на территории страны пребывания. Данный фактор существенно осложняет работу правоохранительных органов по контролю за жителями анклавов [20, с. 198]. Попытки взять под контроль жизнь анклава посредством взаимодействия с активом анклава, его неформальными лидерами, как правило не приносят ощутимого эффекта. Важно отметить, что эти меры в определенной степени способствуют профилактике правонарушений.

В связи с этим проблему контроля над этническими анклавами нужно рассматривать не только с точки зрения противодействия их формированию, но и с позиции усиления контроля за миграционными потоками в Россию.

В настоящее время наиболее действенными правовыми средствами борьбы с рассматриваемым явлением следует признать уголовно-правовые средства, направленные именно на контроль миграционных потоков. Действующее российское уголовное законодательство предлагает такой способ защиты, как криминализация ряда деяний, сопровождающих и/или способствующих незаконному перемещению в Российскую Федерацию и пребыванию на ее территории иностран-

---

ных граждан (лиц без гражданства). Данные противоправные деяния входят в группу преступлений против порядка управления (гл. 32 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ)) и закреплены в ст. 322, 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ.

К противоправным деяниям, в наибольшей степени способствующим легализации пребывания иностранных граждан в местах их этнического скопления, относятся деяния, предусмотренные ст. 322.2 УК РФ «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», а также ст. 322.3 УК РФ «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в Российской Федерации».

В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 18 «О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией» [21] дано официальное разъяснение сути деяний (преступлений), предусмотренных ст. 322.2 и 322.3 УК РФ. Они могут совершаться только с прямым умыслом, а субъектами преступления могут быть как сотрудник органа регистрационного (миграционного) учета, осуществивший регистрацию (постановку на учет) гражданина РФ, иностранного гражданина или лица без гражданства, так и собственники или наниматели соответствующего жилого помещения, уполномоченные ими лица, руководитель или иной уполномоченный работник (член) организации, в которой иностранный гражданин или лицо без гражданства в установленном порядке не осуществляют трудовую или иную не запрещенную законодательством РФ деятельность, либо иные лица, действующие от их имени.

При рассмотрении дел о преступлениях, ответственность за которые установлена ст. 322.2 и 322.3 УК РФ, судам необходимо руководствоваться определениями понятий места жительства и места пребывания, фиктивной регистрации (постановки на учет), а также иными положениями, содержащимися в Законе РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [22], а также в Федеральном законе от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [23].

Административное законодательство также направлено на установление запретов и введение мер ответственности за нарушение пра-

---

---

вил миграционного учета, а также в связи с деликтностью лиц – жителей этнических анклавов [24]. В гл. 18 Кодекса об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ) «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» содержится порядка 20 различных составов административных правонарушений, связанных с формированием и функционированием этнических анклавов.

Прямого запрета, как и прямых мер ответственности уголовного или административного характера за формирование (создание) мест массового проживания (скопления) иностранных граждан (этнических анклавов) и проживание в них, в российском законодательстве не имеется.

На наш взгляд, неверно будет признать целесообразной идею оказания прямого (непосредственного) правового воздействия (в целях противодействия образованию этнических анклавов) путем принятия специального федерального закона, который будет предусматривать введение прямых запретов или ограничительных мер. Такой подход непременно вступит в конфликт с конституционными принципами, гарантиями общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, включая принципы равноправия независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и иных обстоятельств (ст. 19 Конституции РФ), а также принципами свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27), свободы вероисповедания (ст. 28) и прочими.

Конституция РФ гарантирует государственную защиту прав и свобод людей (ст. 45), в том числе проживающих внутри и в непосредственной близости с этническими анклавами. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

По своему субъектному составу проживающие в этническом анклавом лица могут иметь разный правовой статус. В самом общем виде это могут быть иностранные граждане и лица без гражданства, законно пребывающие на территории Российской Федерации (получившие вид на жительство, временно проживающие, трудовые мигранты

---

и т.д.); иностранные граждане и лица без гражданства, незаконно пребывающие на территории Российской Федерации (незаконные мигранты); беженцы и переселенцы; лица, являющиеся гражданами Российской Федерации, но этнически относящие себя к доминирующему населению анклава и поддерживающие локальные правила проживания в анклаве в нарушение законодательства РФ, а также лица, прибывшие на территорию нашего государства и получившие российское гражданство.

В отношении каждой категории должен быть разработан и принят специальный комплекс правовых мер, применение которых позволило бы не допустить формирование новых этнических анклавов, а также способствовало бы нейтрализации проблем в существующих. Например, даже в отношении лиц, получивших гражданство РФ, но не владеющих русским языком и/или не знающих историю России и основы законодательства РФ, возможно прекращение гражданства и депортация с территории РФ. Таким путем можно «прорядить» существующие этнические анклавы, особенно лиц, составляющих его актив (неформальных лидеров).

Исходя из понимания этнических анклавов как мест массового проживания (скопления) иностранных граждан, целей и задач правовой политики в отношении формирования в Российской Федерации этнических анклавов, а также действующих правовых средств защиты от негативных факторов, возникающих в результате формирования этнических анклавов, представляется, что правовое регулирование в данной сфере общественных отношений нуждается не в кардинальных изменениях, а в совершенствовании.

На основании изложенного видится преимущество косвенного (опосредованного) правового воздействия на общественные отношения в сфере миграции в целях противодействия образованию этнических анклавов. Такое воздействие необходимо осуществлять комплексно по нескольким направлениям. Прежде всего в части совершенствования нормативно-правового регулирования и управления в сфере миграции.

Действенными мерами являются депортация – принудительная высылка иностранного гражданина (лица без гражданства) из Российской Федерации в случае отсутствия, утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в стране, реадмиссия, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица

---

---

без гражданства, предусмотренное ст. 3.10 КоАП РФ. Основания для применения каждой из вышеуказанных мер могут быть законодательно расширены именно в целях противодействия формированию мест массового проживания (скопления) иностранных граждан.

Интерес вызывает предложение ученых-генетиков об использовании в целях противодействия незаконной миграции современных научных достижений, например, введение обязательной геномной регистрации для иностранных граждан, в отношении которых существует запрет въезда в Российскую Федерацию, чтобы они не могли его осуществить путем получения ими новых удостоверяющих личность национальных документов с измененными персональными данными [25, с. 215].

Колоссальное значение для предотвращения разрастания этнических анклавов, которые могут представлять угрозу национальной безопасности и общественному порядку, имеет не только усиление уголовной ответственности, но и обеспечение неотвратимости наказания виновных лиц за деяния, признанные противоправными, независимо от их гражданства и места пребывания (жительства).

В сфере административно-правового регулирования и установления мер ответственности возможно расширение перечня составов так называемых миграционных правонарушений в целях противодействия формированию в Российской Федерации мест массового проживания (скопления) иностранных граждан.

В отношении всех категорий лиц, законно проживающих в этнических анклавах, должна более активно применяться такая форма профилактического воздействия, как правовое просвещение и правовое информирование. Целесообразными видятся такие меры, как профилактические беседы и объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, в условиях которых совершаются правонарушения и преступления, либо предостережения о недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

В целях предупреждения формирования новых этнических анклавов и нейтрализации возможных угроз в уже сложившихся необходимо проводить комплекс мер организационного характера, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, использование механизмов влияния на формирование и изменение рынков труда. Некоторые из них также могут потребовать правового закрепления либо совершенствования уже действующего законодательства.

В качестве подобных мер возможно предложить ограничение трудовых квот (квот на рабочие патенты) по региональному и отрас-

левому принципам. Например, создавать единые центры распределения (локации) мигрантов, уполномоченные осуществлять выдачу направлений на работу в конкретные муниципальные образования согласно запросам (потребностям) в данной рабочей силе в той или иной хозяйственной отрасли с учетом состояния экономики региона, привлечение в которую проживающих на данной территории граждан РФ по объективным причинам невозможно или затруднительно. В перспективе возможно разработать интегрированный информационный ресурс (в информационно-коммуникационных сетях), предоставляющий сведения о вакансиях для мигрантов и предлагаемых вариантах жилья [26, с. 53–54].

Следует отметить, что в Российской Федерации сложилась и действует система нормативных правовых актов, закрепляющих комплекс мер административно-правового и уголовно-правового характера, способствующих противодействию формированию этнических анклавов. Рост деликтности в этнических анклавах свидетельствует о необходимости повышения действенности контроля за миграционными потоками в страну, совершенствования действующего законодательства и эффективности его норм во всех сферах общественных отношений, связанных с образованием и функционированием этнических анклавов.

Полагаем, что нецелесообразно вводить прямой (непосредственный) правовой запрет на образование этнических анклавов путем принятия специального нормативного правового акта (федерального закона) и прямых мер ограничительного характера, поскольку данный подход вступает в определенное противоречие с положениями Конституции РФ. Конституционные гарантии права каждого гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также на работу предопределяют преимущество косвенного (опосредованного) правового воздействия на общественные отношения в сфере миграции в целях противодействия формированию мест массового проживания (скопления) иностранных граждан (этнических анклавов), которое необходимо осуществлять комплексно по ряду обозначенных выше направлений (сфер).

### Список литературы:

1. Виноградова, Е. В. Концепция национального суверенитета в формате автономий и анклавов / Е. В. Виноградова // Образование и право. – 2023. – № 9. – С. 16–20.
2. Мельникова, А. С. Изучение факторов формирования национальных анклавов в условиях мегаполисов / А. С. Мельникова // Сборник статей

---

VIII Уральского демографического форума. – 2017. – Т. II. – С. 329–333. – URL: [https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/55735/1/8udf2\\_065.pdf](https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/55735/1/8udf2_065.pdf) (дата обращения: 01.10.2023).

3. Виноградова, Е.В. Конституционное право на труд в аспекте проблем трудовой миграции / Е.В. Виноградова // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 8. – С. 236–238.

4. Кобзарь-Фролова, М.Н. Этнический анклав: юридические проблемы новой угрозы национальной безопасности / М.Н. Кобзарь-Фролова, А.А. Гришковец, Л.Н. Сморчкова // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». – 2023. – № 11. – С. 147–158.

5. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. : указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 (в ред. от 12 мая 2023 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года : указ Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Внутри России появились «страны-паразиты»: обозначены тревожные точки на карте. – URL: <https://1111111111111111.ru/a/ZGec4aPfhVmAN190> (дата обращения: 10.10.2023).

10. В России появился первый национальный анклав. – URL: <https://rg.ru/2018/05/30/v-rossii-poivavilsia-pervyj-nacionalnyj-anklav.html?ysclid=lnj0paruo29689323> (дата обращения: 10.10.2023).

11. Ирхин, И.В. Проблемы методологии правового регулирования вопросов предупреждения формирования национально-этнических анклавов в Российской Федерации / И.В. Ирхин // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 8. – С. 48–53.

12. Емелин, С.М. Мигранты в России: современное положение и перспективные пути развития / С.М. Емелин // Миграционное право. – 2023. – № 1. – С. 8–11.

13. Гришковец, А.А. Административно-правовое регулирование в миграционной сфере / А.А. Гришковец // Вестник ВИПК МВД России. – 2022. – № 2. – С. 109–115.

14. Кобзарь-Фролова, М.Н. Миграционные процессы в России в условиях действия ограничений covid-19 / М.Н. Кобзарь-Фролова // Правовые и организационные проблемы обеспечения миграционных процессов : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (Домодедово, 10 июня 2021 г.). – Домодедово : ВИПК МВД России, 2021. – С. 44–49.

К вопросу о правовом регулировании общественных отношений в сфере противодействия формированию этнических анклавов

173

Е.В. Виноградова,  
М.Н. Кобзарь-Фролова,  
Л.Н. Сморчкова

15. Гришковец, А. А. Некоторые проблемы в сфере миграции и возможные пути их решения (административно-правовые аспекты) / А. А. Гришковец // Правовые и организационные проблемы обеспечения миграционных процессов : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (Домодедово, 10 июня 2021 г.). – Домодедово : ВИПК МВД России, 2021. – С. 33–39.

16. Кобзарь-Фролова, М. Н. Об отдельных проблемах миграции граждан Украины в Россию / М. Н. Кобзарь-Фролова // Противодействие незаконной миграции в Российской Федерации и за рубежом : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (Домодедово, 9 июня 2022 г.). – Домодедово : ВИПК МВД России, 2022. – С. 83–91.

17. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–июнь 2023 года. – URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/deyatelnost/statistics/migracionnaya/item/40034115/> (дата обращения: 10.10.2023).

18. Бастрыкин, А. И. Доклад на XI Петербургском международном юридическом форуме / А. И. Бастрыкин // Московский комсомолец. – 2023. – 11 мая. – URL: <https://www.mk.ru/politics/2023/05/11/bastrykin-zayavil-ob-atakuyushhikh-tyly-rossii-migrantakh.html> (дата обращения: 10.10.2023).

19. «Этнические анклав» или «активное население»? Бастрыкин вспомнил про мигрантов // Национальная служба новостей. – 2022. – 13 янв. – URL: <https://nsn.fm/society/etnicheskie-anklavy-ili-aktivnoe-naselenie-bastrykin-vspomnil-pro-migrantov> (дата обращения: 10.10.2023).

20. Курманалиев, Н. Ж. Анализ формирования замкнутых этнических и религиозных анклавов, создающих предпосылки для совершения преступлений экстремистской направленности / Н. Ж. Курманалиев // Академическая мысль. – 2022. – № 4. – С. 195–201.

21. О судебной практике по делам о незаконном пересечении Государственной границы Российской Федерации и преступлениях, связанных с незаконной миграцией : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2020 г. № 18. – URL: <https://vsrf.ru/documents/own/29122/?ysclid=1prstfws4a346186685> (дата обращения: 10.10.2023).

22. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // Рос. газ. – 1993. – 10 авг.

23. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 30, ст. 3285.

24. Кобзарь-Фролова, М. Н. Теоретико-правовые и прикладные проблемы налоговой деликтологии : дис. ... д-ра. юрид. наук / М. Н. Кобзарь-Фролова. – Люберцы, 2011. – 486 с.

25. Кудин, О. В. Административно-правовые режимы в сфере миграции / О. В. Кудин // Вестник экономической безопасности. – 2021. – № 4. – С. 211–217.

26. Ирхин, И. В. Национально-этнические анклав в современном мире: природа, инструменты регуляции (публично-правовой аспект). Часть 2 / И. В. Ирхин // Lex Russica. – 2021. – Т. 74, № 12 (181). – С. 44–57.

---

**В. В. Еремян,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заведующий  
кафедрой конституционного  
права и конституционного  
судопроизводства Юридического  
института Российского  
университета дружбы народов

**V. V. Eremyan,**  
Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of Constitutional  
Law and Constitutional Procedure  
of the Law Institute of Peoples'  
Friendship University of Russia

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-175-195

## РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В КОНТЕКСТЕ КРИЗИСА ЛИБЕРАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ДЕМОКРАТИИ

**Аннотация:** в статье, с учетом реформы 2020 г., осуществленной в нашей стране, критически исследуются особенности и тенденции общественно-политических процессов, наблюдаемых в последние десятилетия в ведущих государствах «коллективного Запада», ломающих традиционные представления и стереотипы о демократии либерального типа как одной из форм народовластия в контексте деградации правящих элит, системообразующих институтов и гипертрофированной абсолютизации прав и свобод человека, фальсификации, мифологизации и переписывания истории, реанимации колониализма, фашизма и нацизма, одним из наиболее востребованных проявлений которых де-факто становится русофобия. Используя методологию сравнительно-правового анализа, автор, рассматривая предпосылки социальных явлений, с которыми связаны процессы стагнации политических систем государств, позиционирующих себя в качестве «оплота демократии» и «примера для подражания», стремится доказать, что сложившаяся на настоящий момент ситуация является отражением процессов, закономерность которых обусловлена не только спецификой государственного строительства и развитием либеральной цивилизационной парадигмы в целом, но и рядом объективных факторов.

**Ключевые слова:** системно-институциональный кризис, стагнация, деградация элит, гипертрофированная абсолютизация прав и свобод, популизм.

## RUSSIAN CONSTITUTIONALISM IN THE CONTEXT OF THE LIBERAL MODEL OF DEMOCRACY CRISIS

**Abstract:** taking into account the 2020 reform implemented in our country, the article critically examines the peculiarities and trends of socio-political processes, that have been observed in recent decades in the leading states of the “collective West” and breaking the traditional ideas and stereotypes about democracy of the liberal type as a form of people’s power. These processes are studied in the context of degradation of ruling elites, system-forming institutions and hypertrophied absolutization of human rights and freedoms, falsification, mythologization and rewriting of history, reanimation of colonialism, fascism and Nazism, one of the most popular manifestations of which de facto is becoming Russophobia. Applying the methodology of comparative legal analysis, the author, considering the prerequisites of social phenomena, which are associated with the stagnation of political systems of the states that position themselves as a “stronghold

---

*of democracy” and an “example to follow”, seeks to prove that the current state of affairs is a reflection of processes, the regularity of which is conditioned not only by the specifics of state building and the development of the liberal civilizational paradigm as a whole, but also by a number of objective factors.*

**Keywords:** *systemic-institutional crisis, stagnation, degradation of elites, hypertrophied absolutization of rights and freedoms, populism.*

Ситуация, де-факто сложившаяся за последние годы в нашей стране и за ее пределами, прежде всего в ведущих государствах «коллективного Запада», позиционирующих себя (имея на то объективные основания или нет – вопрос не такой принципиальный, как может показаться) в качестве «оплота демократии» и «примера для подражания», провоцирует необходимость переосмысления многого из того, на чем в течение длительного времени формировались представления о том, что такое демократия как одна из форм политического режима. С настойчивостью, заслуживающей более адекватного применения, нас, несмотря ни на что (игнорируя при этом рецидивы типа работорговли и сегрегации, колониализма и «бремени белого человека», фашизма и нацизма), начиная со студенческой скамьи, целенаправленно убеждали в том, что это и есть та единственная модель народовластия, к которой должны, невзирая на опыт и национальную специфику тенденций государственно-строительства, стремиться народы и этносы, вставшие на путь независимого, суверенного развития. В связи с этим у отечественных государствоведов и компаративистов, в той либо иной степени «подпавших» когда-то под обаяние того, что, благодаря научным концепциям и идеологемам, ассоциировалось с либеральной демократией, ее процедурами или системообразующими институтами, появляется возможность, глядя на то, как в Европейском Союзе, Великобритании и Соединенных Штатах набирает обороты процесс общественно-политической деградации, по-новому, с учетом особенностей и характера тех фундаментальных трансформаций, свидетелями которых мы являемся, взглянуть на действующую Конституцию РФ, ее генезис и эволюцию, поправок, внесенных в нее в 2020 г.

Нет смысла акцентировать внимание на тех известных фактах, которые свидетельствуют о том, что Конституция РФ 1993 г. носит компилированный характер и представляет собой один из вариантов компромисса, достигнутого при ее подготовке. Главная ее заслуга состоит в том, что с ее помощью удалось преодолеть, причем с наименьшими потерями для базовых основ российской государственности, политико-правовой кризис, связанный с нелегитимной ликвидацией

Советского Союза и начавшимся затем процессом суверенизации. Многие из того, что было заимствовано авторами соответствующей главы или статьи из практики конкретной страны, должно было в предельно короткий срок адаптироваться к совокупности тех условий, наличие которых объяснялось и актуализировалось не только спецификой «переходного периода», но и особенностями сложностового национально-территориального устройства, формой правления и взаимодействия элит. Нельзя не подчеркнуть, что позитивных последствий в итоге мы имеем значительно больше, чем негативных.

Оглядываясь назад и критически оценивая те кардинальные изменения, которые произошли в политической системе (не говоря уже об общественном сознании многонационального народа нашей страны), зная или догадываясь о предпосылках, которые способствовали завершению уникального, во многом беспрецедентного «советского проекта», нам не избежать вопросов, публично озвучивать которые еще совсем недавно считалось дурным тоном в кругах научного и преподавательского сообщества, о чем свидетельствует учебная и публицистическая литература, не говоря о монографиях отдельных ученых, активно пропагандировавших и популяризовавших идеи либерализма, в том числе в его англосаксонской интерпретации.

Одним из первых, кто подвигнул нас отказаться (или объективно взглянуть на имевшиеся и перманентно возникавшие проблемы) от штампов, шаблонов и стереотипов, если не господствовавших во взглядах на «коллективный Запад» в течение последних десятилетий, то существенным образом превалировавших в отечественных средствах массовой информации, был не кто иной, как глава государства, не только высказавший собственную точку зрения по поводу целого ряда «щекотливых вопросов», на которых де-факто лежало своего рода табу, но и давший на них ответы, устроившие далеко не всех, как у нас, так и за рубежом. Важнейший, наиболее фундаментальный из них – это вопрос о суверенитете, актуальность и востребованность которого не должны вызывать каких-то возражений. Глава государства в своих статьях и выступлениях четко обозначил проблему, с которой мы столкнулись при переходе от советской парадигмы общественных отношений и организации политической системы к либерально-демократической, отказавшись от преемственности и отправив на «свалку истории» идеологию, господствовавшую более семидесяти лет.

Как в связи с этим относиться к Европейскому Союзу, в рамках территории которого функционируют квазигосударственные институты исполнительной власти, позиционирующие себя в качестве наднациональных, к полномочиям, формированию и структуриро-

---

ванию которых население стран, входящих в его состав, не имеет никакого отношения, и решения которого для всех национальных правительств носят, как правило, императивный характер? Если бы речь шла о федерации или конфедерации, то отношения подобного рода можно было бы каким-то образом обосновать, но в данной ситуации национальные государства, делегируя наднациональным структурам часть суверенитета, но не отказываясь от собственных органов власти, осознанно его ограничили в пользу политической бюрократии сообщества. Как в этом случае быть с субъектностью, кто ею непосредственно обладает и олицетворяет, как это отражается на суверенитете национальных государств, передавших общеевропейским институтам существенный объем своих полномочий? Какие ассоциации возникают у нас при этом, учитывая то (ошибочность которого давно установлена), какие обязательства возложила на себя Российская Федерация, решив в свое время вступить в Совет Европы?

Перед нами, по всей видимости, одно из свидетельств того, что институт национального государства подвергается целенаправленной деконструкции. В рамках этого процесса суверенитет утрачивает то фундаментальное значение, которое ему придавалось (как со стороны правящей элиты, так и ближайшего к ней окружения) ранее – на стадии формирования и развития национальной государственности. Далекое не гипотетическая тенденция, проявления которой просматриваются в Европейском Союзе и его структурах все более конкретно, представляет собой борьбу национальной и наднациональной политической и управленческой бюрократии (о народе как носителе суверенитета и источнике власти никто даже не вспоминает) за право сохранения важнейших элементов национальных и наднациональных политических систем, при этом продолжая использовать преимущества и преференции членства в сообществе.

Недоумение вызывает декларативный, а если называть вещи своими именами, фиктивный характер многого из того, что традиционно рассматривается и в течение десятилетий целенаправленно популяризируется либералами в качестве критерия демократичности того или иного политического режима, не говоря о форме правления. Речь идет о системе разделения властей и механизмах сдержек и противовесов, на которых выстроена государственность подавляющего числа современных республик и европейских монархий парламентского типа. Как может показаться на первый взгляд, деконцентрация власти действительно имеет место, что проявляется в статусе и функциях законодательных и исполнительных органов, однако в подавляющем большинстве случаев наблюдается совмещение «депутатского манда-

---

та» и «министерского портфеля», когда представители победившей на общенациональных или региональных выборах партии, коалиционного блока либо объединения общественных организаций, формируют правительство или кабинет, аккумулируя тем самым в одних руках полномочия законодательной и исполнительной власти. Во главу угла де-юре поставлена пропорциональная система, согласно которой партия, получившая на выборах большинство голосов, самостоятельно и под свою ответственность формирует орган, членами которого будут в том числе лица, ранее избранные в парламент или его нижнюю палату. Тем самым один и тот же человек имеет двойной статус – депутата и министра, в одном случае, принимая законодательный акт, в другом – его исполняющий. Кто и за кем в таком случае осуществляет контроль в рамках подобной модели разделения властей? Хорошо если действует такой механизм, как вотум доверия правительству, а что делать в той ситуации, когда он отсутствует, так как императивный мандат в контексте либеральной парадигмы, в отличие от того, что когда-то, наряду с наказами избирателей, имело место в нашей стране, вообще не предусмотрен?

Получается довольно своеобразная ситуация, вытекающая из соотношения ответственности главы государства (при этом не имеет никакого значения, как и кем он был легитимирован) и представителей депутатского корпуса: президент в силу ряда обстоятельств может быть отстранен от должности, в то время как избранные народом, ассоциирующиеся с конкретной партией, являются своего рода «неприкасаемыми» в течение всего срока полномочий. Ответственность каждого из них – это прерогатива партии и ее функционеров, а не избирателей. Несмотря на тот факт, что внешне подобный механизм формирования депутатского корпуса закреплен в Конституции РФ 1993 г. (частично, так как пропорциональная система используется наряду с мажоритарной в процессе легитимации только половины численного состава Государственной Думы), совмещение мандатов не допускается, что свидетельствует о соблюдении принципа разделения властей и неформальном характере действующего механизма сдержек и противовесов.

Говоря о формах непосредственной и представительной демократии как одной из основ парламентаризма, их реализации и адекватности требованиям дня, не может не вызывать вопросов дифференцированное, с использованием пресловутых двойных стандартов, отношение правящих элит и политической бюрократии Европейского Союза, Великобритании и Соединенных Штатов к институтам плебисцитарного характера, в частности общенациональным или регио-

нальным референдумам, посредством которых народ, проживающий на определенной территории, как источник и носитель власти реализует право на самоопределение. Достаточно в качестве иллюстрации привести поглощение (официально именуемое «объединением двух немецких государств») одного государства, не только признанного мировым сообществом, но и являвшегося членом Организации Объединенных Наций, другим, осуществленное далеко не демократическим способом, так как у граждан обеих Германий, пребывавших в состоянии эйфории и возбуждения, вызванных падением Берлинской стены, олицетворявшей противостояние двух «антагонистических систем», никто не посчитал необходимым поинтересоваться, как они отнесутся к самой идее территориального поглощения. Концептуально все было интерпретировано таким образом, что инициатором и идейным вдохновителем объединения, осуществленного в беспрецедентно ускоренном режиме, явились не правящая элита и аффилированные с ней олигархические промышленные и финансовые группировки, а разделенный германский народ. «Косовский прецедент» со всеми вытекающими последствиями еще более контрастно высвечивает стремление «коллективного Запада» по-своему решать проблемы подобного рода, учитывая исключительно собственные интересы, игнорируя любые претензии в свой адрес, обусловленные необходимостью соблюдения международного права. Националистические компрадорские элиты де-факто были легитимированы, тем самым создав весьма востребованный прецедент.

На этом фоне события, связанные с «Крымской весной» и возвращением в состав Российской Федерации территории полуострова, аннексированной в свое время у нашей страны, и многонационального народа, его населяющего, как решения, одобренные на референдумах гражданами Донбасса, а затем и большинством жителей Запорожской и Херсонской областей, не признаны «коллективным Западом», являются подтверждением и наглядной иллюстрацией пресловутых двойных стандартов, постоянно используемых в отношении нашей страны<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В рамках инициированной «коллективным Западом» информационной и пропагандистской войны, одним из наиболее фундаментальных и востребованных временем (прежде всего с идеологической точки зрения) вопросов, от ответа на который в той или иной степени зависит реальный, а не искусственно-демагогический образ Российской Федерации, рассматривается «аксиома», согласно которой наше государство, в отличие от Европейского Союза и Соединенных Штатов, не отвечает критериям (в первую очередь толерантности и мультикультурализма, получивших легитимный статус непререкаемых «ценностей»), характерным для стран, ассоциирующих себя с либеральной демократией. Для обоснования подобной точки зрения, абсурдность и необъективность которой не может не вызывать соответствующих эмоций, особенно в тех случаях, когда в качестве «всехих аргументов» преимущественно используются мифологемы о «православных варварах», демагогия, двойные стандарты и пещерная русофобия, все чаще прибегают к реанимации презумпций

Тенденции, в контексте гипертрофированной, во многих случаях ничем не оправданной абсолютизации прав и свобод человека, все более отчетливо проявляющиеся в Европейском Союзе, Соединенных Штатах и государствах, именуемых англосаксонскими, являвшихся на одном из этапов исторического процесса колониями и доминионами Великобритании, сопровождаемые чаще всего демагогией и популизмом, лицемерно обосновываются необходимостью перманентной борьбы с тоталитаризмом и защиты демократии от попыток ее демонтажа со стороны авторитарных режимов. В связи с этим нельзя не сказать о том, что терминология и дефиниции, введенные когда-то в научный оборот и разговорную лексику, не просто морально устарели и не отражают реалий дня, они вносят известный диссонанс в сферу теоретических представлений о процессах трансформации широкого спектра общественных отношений, с учетом радикальных изменений, наблюдаемых как у нас, так и в государствах, ассоциирующих себя с либеральной демократией, ее системообразующими институтами, ценностями и процедурами. Либеральная демократия в ее современной интерпретации и подлинное народовластие представляют собой совершенно разные по своему содержанию институты.

Термин «демократия» известен любому школьнику или студенту (не говоря уже о тех, кто профессионально исследует данный феномен наряду с другими формами политического режима) и несет в себе строго определенное смысловое и институциональное значение. Но так ли все обстоит на самом деле? Является ли то, что обозначается этим словом и используется для характеристики соответствующей модели общественных отношений, закрепленных в конституции или аналогичном акте высшей юридической силы и имеющих реализацию на практике, особенно если речь идет о государствах, позиционирующих себя в качестве «оплота демократии» и «примера для подра-

---

о «неисторичности» цивилизации, основанной на принципах полноточности и веротерпимости. Критический сравнительно-правовой анализ процесса и наиболее приоритетных тенденций государственного строительства на «западе» и «востоке» Европы, как ни парадоксально на первый взгляд, де-факто свидетельствует о том, что во многих случаях (о чем бы конкретном ни шла речь) мы совершенно напрасно «посыпаем голову пеплом», пытаясь доказать своим оппонентам вполне очевидные вещи. Причем сказанное выше прямо либо опосредственно относится к широкому спектру публично-правовых отношений (как на уровне «базиса», так и «надстройки»), в большей или меньшей степени обусловленных особенностями исторического процесса, спецификой взаимодействия правящих элит и широких слоев населения, в контексте чего одним из приоритетных направлений становится ломка вульгарных стереотипов, господствующих в большинстве государств «коллективного Запада», при помощи которых длительное время культивируется образ недемократической, отсталой и тоталитарной России. Однако было бы наимвм полагать, что переоценка, тем более полный отказ от господствовавших в течение веков взглядов, зависит исключительно от того, что место одних стереотипов («плохих») со временем объективно займут другие («хорошие»), так как проблема «восток – запад», де-факто возникшая более пяти столетий назад, традиционно носит не только мировоззренческий, но и в значительной степени психологический характер.

жания»? Ответ не столь однозначен, как может показаться на первый взгляд, особенно учитывая тенденции последних лет, отчетливо наблюдаемые в Европейском Союзе, Соединенных Штатах и других государствах «коллективного Запада», обусловленные системным кризисом институтов и фундаментальной переоценкой ценностей, олицетворявших собой демократию классического образца.

Касаясь проблемы фиктивного характера разделения властей, имеющего место в парламентских республиках и конституционных монархиях, внимание, с одной стороны, акцентировалось на совмещении депутатского мандата и министерского портфеля, с другой – на отсутствии императивного мандата как механизма, позволяющего избирателям осуществлять контроль за деятельностью их представителей в законодательном органе власти<sup>1</sup>. Граждане или подданные, отдавшие свои голоса за конкретную партию, практически лишают себя возможности влиять не только на формирование правительства или его персональный состав, но и выработку и принятие решений, противоречащих их интересам, нарушающим их права и свободы. Не секрет, что победившая на общенациональных, региональных или муниципальных выборах партия (не говоря о тех из них, кто вошел в состав исполнительных структур власти лишь в результате создания коалиции из тех организаций, представители которых не получили числа голосов избирателей, необходимого для формирования однопартийного кабинета, муниципального совета и других органов) не ассоциируется с населением страны в целом даже при условии, что в ее поддержку высказалось известное большинство из тех, кто обладает правом голоса. Основа современного парламентаризма – это пропорциональная система, посредством которой между партиями распределяются депутатские мандаты, чья совокупность позволяет одной из них или их коалиции сформировать правительство, как правило подконтрольное парламентскому большинству. У народа как источника и носителя власти реальные контрольные полномочия в этом случае вообще отсутствуют либо носят факультативный характер.

Стоит учитывать тот факт, что пресловутый избирательный ценз еще во второй половине прошлого века действовал в Соединенных Штатах<sup>2</sup>. Следует иметь в виду, что участвовать в выборах имеет воз-

<sup>1</sup> В ст. 27 Французской Конституции Пятой республики: «... Всякий императивный мандат является недействительным». Цит. по: Конституция Пятой республики от 4 октября 1958 г. [1, с. 240].

<sup>2</sup> Об этом говорит конституционная норма, закрепленная в Поправке XXIV, ратифицированной 23 января 1964 года: «... Право граждан Соединенных Штатов участвовать в голосовании на любых первичных или иных выборах Президента или Вице-Президента, за выборщиков Президента или Вице-Президента либо за сенаторов или представителей в Конгрессе не должно оспариваться или ограничиваться Соединенными Штатами либо каким-либо штатом вследствие неуплаты какого-либо избирательного или иного налога...». Цит. по: Поправка XXIV [1, с. 168].

можность крайне ограниченное число граждан или подданных, так как это очень дорогое и не всем доступное удовольствие, обусловленное наличием у кандидатов в депутаты не только партийной поддержки, но и спонсоров, вкладывающих свои средства в парламентский аналог акций, надеющихся со временем получить дивиденды с тех, кто был ими профинансирован, в виде бюджетных ассигнований и иных преференций. Во многом именно этим обстоятельством можно объяснить тот факт, что подавляющее число конгрессменов, причем как членов Сената, так и Палаты представителей, не только имеют достаточно преклонный возраст, но и обладают соответствующим мандатом в течение нескольких десятилетий, в отличие от Президента, на должность которого гражданин, родившийся на территории Соединенных Штатов, может быть избран не более двух сроков подряд<sup>1</sup>. Граждане или подданные, претендующие на получение депутатского мандата, де-юре обладая пассивным правом, не будут иметь возможности его реализовать по причине отсутствия у них и их сторонников требуемого для избирательной кампании объема средств. Этим можно объяснить чрезвычайно медленную ротацию депутатского корпуса, в которой не заинтересована ни правящая элита, ни те, кто ассоциируется с кланово-корпоративной системой организации власти в центре и регионах<sup>2</sup>, ни традиционно аффилированные с ней промышленные и финансовые олигархические группировки, ни «глубинное государство». Если и в этом случае речь идет о демократии, которую идентифицируют в качестве единственного «примера для подражания», то ничего кроме недоумения это у нас не должно вызывать, особенно в тех ситуациях, когда с их стороны обращается внимание на те или иные специфические особенности политической системы и формы правления, сложившиеся в Российской Федерации.

Апологеты либеральной демократии возразят, что высказанные выше критические замечания в адрес одного из наиболее «последовательных» защитников прав и свобод человека, всеми признанного «оплота демократии» и «примера для подражания» носят преимущественно эпизодический, несистемный характер, с чем мы будем вынуждены не согласиться (в этом случае мы намеренно выводим за скобки многое из того, что связано со «спецификой» становления и раз-

<sup>1</sup> Поправка XXII к действующей Конституции Соединенных Штатов, ратифицированная 27 февраля 1951 года: «... Ни одно лицо не может быть избрано на должность Президента более чем два раза...». Цит. по: Поправка XXII [1, с. 168].

<sup>2</sup> Наиболее наглядно архаичность избирательной системы проявилась в последние годы, отмеченные такими особенностями, как голосование по почте, в том числе «мертвых душ», активное использование пресловутого административного ресурса, отсутствие иностранных наблюдателей на избирательных участках, то есть все, что permanently вменяют нам, не признавая легитимность выборов и тех институтов, которые были в итоге сформированы.

вития американского конституционализма, в том числе тот факт, что женщины, согласно XIX поправке, ратифицированной и вступившей в силу в 1920 г., получили право избирать и быть избранными лишь через сто тридцать три года после принятия в 1787 г. в Филадельфии действующей федеральной Конституции), так как тенденции, де-факто наблюдаемые в сфере общественных отношений и связанные с выборами и избирательными технологиями, отчетливо свидетельствуют о деградации системообразующих институтов и процедур, лежавших когда-то в основе процессов государственного строительства «Града на холме». Кризис не только расширяется и углубляется, охватывая все новые сферы взаимодействия правящих элит и широких слоев населения («расовые оценки» и «эксцессы исполнения», якобы уже давно отправленные на «свалку истории», как казалось, надежно скрытые под лакированным образом толерантности и мультикультурализма, вышли на авансцену, активно насаждая «новые ценности», этику и правила поведения), но и приобретает все менее предсказуемый характер, вынуждая представителей всех ветвей власти искать компромиссы, которые замедлят падение в пропасть, и стараться предотвратить коллапс политической системы, загнивание которой уже видно. Признавая или отрицая наличие соответствующих негативных тенденций, ломающих стереотипы, позволяющих воспринимать [2] и оценивать американский «плавильный котел» в исключительно превосходных и «пафосных» категориях, кланово-корпоративные элиты и аффилированные с ними промышленные и финансовые олигархические группировки не только нагнетают обстановку (на этом фоне статьи «Билля о правах», благодаря неоднозначным судебным решениям, уже не воспринимаются так, как еще несколько десятилетий назад), но и всеми силами стремятся не потерять контроль над ситуацией. В очередной раз государство из-за действий функционеров двух крупнейших партий и политической бюрократии находится на грани гражданской войны, что никого не волнует, если учитывать, как идет подготовка к предстоящим президентским выборам, результаты которых обеими сторонами заранее признаются нелегитимными<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Мы привыкли воспринимать Соединенные Штаты как государство, где права и свободы, их неукоснительное соблюдение представляют собой квинтэссенцию либеральной демократии. Лишь в последнее время утверждения подобного рода стали подвергаться критике. Как подчеркивает в одной из своих работ Патрик Бьюкенен (а он, как политик и публицист консервативного направления, советник трех американских президентов, участник избирательных кампаний в 1992 и 1996 гг. и кандидат на пост главы государства от реформистской партии в 2000 г., знаком с ситуацией изнутри), характеризуя важнейшие источники учредительного характера, «... Конституция и Билль о правах являются основополагающими документами республики и исходными текстами американского союза. Слова “равенство” не найти ни в одном из них. Как и слова “демократия”. Могут ли вышеназванные идеалы быть целями, ради которых создавались Соединенные Штаты, если они даже не упоминаются в “учредительных” документах страны?..». Рассуждая о фиктивном

Если не иметь представления о тех предпосылках, что лежат в основе современных тенденций, наблюдаемых в государствах «коллективного Запада» (особенно в тех, которые являлись еще совсем недавно колониальными империями и несли «бремя белого человека»), может сложиться обманчивое впечатление, что дифференциация общества на граждан или подданных первого и второго сорта давно ушла в прошлое, и цвет кожи не имеет никакого значения для того, чтобы стать депутатом, судьей или губернатором. Не будем отрицать, изменения очевидны и бросаются в глаза, но в то же время нельзя игнорировать факты, связанные с рецидивами процесса государственного строительства, значительная часть которых носила не только системный, но и востребованный характер (как со стороны правящих элит, так и общества в целом), спецификой становления и развития экономических и социальных отношений, которые говорят о том, что в течение длительного исторического периода родовым признаком западной евро-атлантической цивилизации является расизм со всеми вытекающими из этого последствиями. Несмотря на то, что за последние десятилетия ситуация де-юре и де-факто качественно изменилась в лучшую сторону, мы не должны игнорировать то, что проявления русофобии, невольными свидетелями и непосредственными объектами которой стали народы и этносы Российской Федерации, а также нацизм и фашизм в Европе, вышедшие на авансцену в первой трети прошлого века, не были чем-то не характерным и из ряда вон выходящим, они закономерны и естественны (уходя корнями в дохристианское прошлое и античный период) как проявления расизма, реализованного на практике в форме рабовладения, колониализма и насаждения протестантской этики.

Можно сделать предположение, исходя из которого дискриминация по расовому или этническому признаку стала для западной цивилизации в лице ведущих с экономической и политической точки зрения государств «двигателем прогресса», без которого не состоялось бы то, что квалифицируется в качестве промышленной революции, в рамках

и лицемерном характере деклараций, провозглашенных еще на стадии становления американской государственности, Патрик Бьюкенен в качестве наглядной иллюстрации приводит небольшой фрагмент из предвыборной речи Авраама Линкольна, будущего автора «Прокламации об освобождении рабов» от 1 января 1863 г., произнесенной им в штате Иллинойс 18 сентября 1858 г.: «... Я скажу так, что не являюсь, что никогда не был сторонником сколько-нибудь осуществленного на практике социального и политического равенства белой и черной рас. Я никогда не поддерживал предоставление неграм избирательных прав или допуска в суды присяжных, или позволения занимать должности, или вступать в брак с белыми; я скажу, в дополнение к этому, что наличие физическая разница между белой и черной расами, каковая, по моему мнению, и впредь не позволит обеим расам жить вместе на условиях социального и политического равенства. И поскольку они не могут жить вместе указанным образом, то, пока они остаются рядом, следует определить позиции выше- и нижестоящих, и я не менее любого другого за то, чтобы положение вышестоящих осталось за белой расой». Цит. по: Бьюкенен Патрик. [2, с. 273, 278, 279].

которой увеличение объемов выращиваемого хлопка в Соединенных Штатах<sup>1</sup> (самым тесным образом связанного с ростом количества африканских рабов) было обусловлено развитием текстильной промышленности, особенно на стадии «первоначального накопления» в бывшей метрополии, принимавшей в течение многих лет самое активное участие в доставке за океан нескольких миллионов «туземцев», не считавшихся даже людьми третьего сорта.

Анализируя системно-институциональный кризис либеральной демократии англосаксонского и романо-германского образца, напрашиваются выводы об аналогии с общественно-политическими процессами, которые предшествовали ликвидации Советского Союза (чтобы ни говорили о том, что тенденции и предпосылки развала единой страны носили якобы объективный характер). От ответов на вопросы, какими бы болезненными с точки зрения общественного сознания и мировоззрения многонационального народа Российской Федерации они ни казались, во многом будет зависеть куда, с какой скоростью и приоритетами будут эволюционировать государственность и конституционализм, подпавшие в свое время под обаяние либеральных идеологов, господствовавших в представлениях о государстве и праве, заимствованных у «коллективного Запада» в лице Соединенных Штатов и ряда их апологетов, позиционировавших себя в качестве «примера для подражания» и «оплота демократии». Источники умалчивают о том, что соавторы действующей Конституции в редакции 1993 г. ощущали на себе своего рода «либеральный контроль» в форме внедрения соответствующих представлений о свободе, правах человека, демократии. Содержание отдельных положений позволяет сделать вывод о том, что не все нормы, в итоге включенные в текст, носят юридически бесспорный характер в контексте суверенитета и деклараций о том, что источником и носителем власти является многонациональный народ Российской Федерации. Это говорит о стремлении тех, кто так или иначе ассоциировался с правящими элитами, их ближайшим окружением, осуществившем буржуазно-либеральную контрреволюцию, отказаться от преемственности (в первую очередь цивилизационной) и стать частью «коллективного Запада». С учетом сказанного мы и должны оценивать содержание норм Конституции РФ.

Когда речь идет о суверенитете (в самом широком его значении), не меньшее количество вопросов возникает по поводу взаимодействия Российской Федерации в лице конкретных органов и ее граждан

<sup>1</sup> См.: Беккерт С. Империя хлопка: Всемирная история [3, с. 172–232].

с такими институтами, как Европейский суд по правам человека<sup>1</sup> и Венецианская комиссия<sup>2</sup>. Если наша страна имеет ничем не ограниченный суверенитет (мы не являемся членом Европейского Союза, а отношения с Советом Европы носят довольно специфический характер), то акты представительных органов власти или судебные решения (как и результаты избирательных кампаний) [4] могли быть оценены с точки зрения их адекватности и полного соответствия стандартам либеральной демократии и оспорены в европейских структурах<sup>3</sup>, которые не входят в систему органов публичной власти РФ. В связи с этим проблема моратория на смертную казнь, действующего в нашей стране (на фоне того, что в тех же Соединенных Штатах в течение года несколько тысяч приговоров подобного рода приводится в исполнение), является предметом острейшей дискуссии, так как, взяв на себя при вступлении в Совет Европы определенные обязательства, мы, несмотря ни на что, неукоснительно соблюдаем их до сих пор. Хотелось бы все-таки знать, какие причины – особенно на фоне русофобии и систематических нарушений прав, свобод и законных интересов российских граждан – лежат в основе того, что мы ограничиваем введение подобного вида уголовной ответственности за наиболее тяжкие преступления, мотивируя это тем, что при вынесении приговора суда не исключены ошибки, исправить которые будет уже невозможно. Проблема моратория, при всей неоднозначности, не должна быть предметом спекуляций ни со стороны общества и его институтов, ни со стороны государства. Это та область общественных отношений, где гипотетический компромисс удовлетворить всех заинтересованных, на какие бы уступки при этом не пришлось бы пойти обществу и государству<sup>4</sup>.

Практика Соединенных Штатов (не воспринимается критически в среде апологетов), деструктивный характер которой не вызывает сомнений, является наглядной иллюстрацией декларативности анти-

<sup>1</sup> См.: *Клишас А. А.* О специфике взаимодействия с национальными судами [5, с. 64–67, 74–110].

<sup>2</sup> См.: *Лафитский В.* О характере дискуссии при рассмотрении соответствующих коллизий и вынесении решений [6, с. 482–514].

<sup>3</sup> Например, как нам следует относиться к недавним решениям так называемого Международного уголовного суда, действующего, исходя из положений Римского статута, не ратифицированного Российской Федерацией и многими другими государствами, в том числе Соединенными Штатами, возбудившего дело в отношении президента нашей страны и уполномоченного по правам ребенка? Ведь мы не должны игнорировать того, как в свое время функционировал и какие решения принимал специализированный судебный орган, созданный с целью привлечения к ответственности военных и политиков, «отличившихся» в бывшей Югославии!

<sup>4</sup> Ситуация существенным образом усугубилась и во многом обострилась после начала в феврале 2022 г. специальной военной операции, в процессе которой были выявлены многочисленные факты, однозначно свидетельствующие о вопиющих и систематических нарушениях прав и свобод как гражданских лиц, так и российских военнослужащих со стороны националистических украинских формирований и воюющих на стороне «незалежной» иностранных наемников.

гуманных, псевдолиберальных в своей основе критериев, свидетельствующих о том, что человек, его права и свободы вторичны, так как приоритет, при возникновении коллизий между частным и публичным, в подавляющем большинстве случаев отдается государству в лице конкретных органов и структур. Таким образом, американская демократия де-факто носила и носит фиктивный характер.

Нам необходимо в кратчайший срок изменить преимущественно подобострастное отношение к тем институтам, ценностям и процедурам, многие из которых не только полностью дискредитировали себя, но и позволяют скептически относиться ко всему, что так или иначе связано с либеральной демократией в ее англосаксонской интерпретации, где ограничение прав и свобод по признакам цвета кожи, расовой либо половой принадлежности по-прежнему носят не всегда латентный характер. На авансцену в последнее время вышли всевозможные меньшинства, с культивированием вседозволенности, нетерпимости, анархии и эксклюзивности социального статуса. Как ни парадоксально, Европейский Союз, за исключением отдельных государств, не только поддержал подобные тенденции, но и пошел дальше, инициировав и активизировав процесс гипертрофированной абсолютизации прав и свобод человека, де-факто создав прецедент с далеко идущими, непредсказуемыми последствиями, конечной целью которого является создание в ближайшей перспективе субъекта, принципиальным образом отличного от того, что в настоящее время ассоциируется с обществом потребления, подменившего собой подлинную демократию и ее институты. Огромную роль во всем этом сыграли решения Европейского суда по правам человека, который совсем недавно считался для нас «последней инстанцией», непосредственно или опосредованно воздействуя на государство и его органы в тех случаях, когда граждане и их претензии не были удовлетворены в рамках национальной судебной системы. Поправки, внесенные в текст Конституции РФ 1993 г., и то, как к ним отнесся многонациональный народ Российской Федерации, в очередной раз продемонстрировали всем, кто надеялся на то, что мы движемся в направлении идентификации страны как составного элемента «коллективного Запада», иллюзорность представлений о нас и тех ценностях, на которых стоят наши цивилизация и государственность. Специфика, на которую не принято обращать пристальное внимание, состоит в том, что отечественный конституционализм пережил ряд реформ «без реформ»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В одной из своих монографий академик Т.Я. Хабриева, рассуждая о том, что же такое конституционная реформа «без реформы», справедливо, на наш взгляд, акцентируя внимание на поэтапной реализации конституционных норм-целей и норм-принципов, содержащихся в тексте документа учредительного характера 1993 г., обладающего высшей юридической силой: «... существует

В силу ограничений, связанных с внесением изменений в текст действующей Конституции (что особенно ярко проявилось в процессе подготовки поправок 2020 г.), можно назвать лишь несколько новелл и дополнений, которые на том или ином этапе государственного строительства не только носили объективный характер и были обусловлены необходимостью корректировки соответствующих положений акта высшей юридической силы, но и позволили без принятия каких-либо радикальных решений привести в соответствие требованиям дня конкретную конституционную норму. С этой точки зрения одним из примеров конституционной «реформы без реформы», наблюдаемых в течение последних лет (на фоне тенденций, связанных с активизацией процессов расчеловечивания и формирования «бесполого человека» в Соединенных Штатах и Европейском Союзе), может служить качественное изменение восприятия того, что входит в понятие государственной идеологии, мировоззренческой основой которой не является официальная доктрина, концепция, учение или религиозный догмат, нашедшие отражение в конституционной норме, а патриотизм, традиционные ценности и идеалы народов Российской Федерации, позволившие создать и сохранить нашу цивилизацию. Не меняя де-юре ни одной буквы в статье, непосредственно посвященной идеологии, поправки, внесенные в текст акта высшей юридической силы, принципиальным образом изменили отношение к ней как общества, так и государства, которые не могут существовать и всесторонне развиваться без идей и их воплощения в жизнь. Навязанный извне либерализм, со всеми вытекающими из этого социальными и политическими последствиями, во многих проявлениях оказался несостоятельным, чуждым подавляющему числу граждан страны. Пришло понимание необходимости обращения к мировоззренческим корням,

---

феномен конституционной реформы без заметной коррекции юридического текста. Он во многом обусловлен и тем, что специфика конституций как нормативных актов общего характера дает значительный простор для проведения преобразований без изменения их текстов на основе закрепленных в них принципов. Такое развитие конституции, ее потенциала довольно подробно рассматривается в литературе, но безотносительно к конституционной реформе. Основным законом свойственно не только выступать отражением действительности, но и включать положения целевого характера. Все большее вовлечение в конституционное регулирование различных отношений, характеризующих устои общества, ведет к возрастанию в конституциях объема правил самого общего характера, часто декларативных. Формулировки норм-принципов, норм-целей, норм-дефиниций всегда отличаются высокой степенью абстракции, нуждаются в других правовых актах, официальных толкованиях, что снижает непосредственное действие некоторых конституционных норм. Однако несмотря на то, что они ослабляют юридические свойства основного закона, они усиливают его идеологические, воспитательные качества... В связи с этим, оставаясь устойчивой в своих базовых положениях, конституция страны может допускать нормативность правовых моделей регулирования общественных отношений, в том числе и в кризисных условиях, не препятствуя развитию этих отношений. На основе конституционных принципов проводятся реформы отдельных сторон устройства общества и государства, которые не оцениваются как конституционная реформа...». Цит. по: Хабриева Т.Я. [4, с. 131–132].

---

---

благодаря которым мы сформировались как многоконфессиональный и многонациональный народ, объединенный общей целью. Именно в этом, на наш взгляд, лежат причины русофобии и националистической истерии, развязанных евро-атлантическими правящими элитами, приобретающие очертания расизма в его современных формах.

Критически характеризуя политические режимы, сформировавшиеся в государствах «коллективного Запада» к концу второй половины прошлого столетия, нельзя не обратить внимание на одно важное обстоятельство: то, что традиционно именуется «демократией» и олицетворением чего считается суррогат из гипертрофированно абсолютизированных прав и свобод всевозможных меньшинств, воплощением которых объявляются, в том числе на уровне судебных решений, нормативных актов органов представительной и исполнительной власти, пресловутые толерантность, политкорректность и мультикультурализм, носит ярко выраженный управляемый, контролируемый со стороны правящих элит, характер, не имея ничего общего с народовластием. Речь идет не только о трансформации фундаментальных, системообразующих институтов, процедур и ценностей, ассоциировавшихся в глазах широких слоев населения с либеральной цивилизационной парадигмой, но и о качественном изменении представлений о том, в каком направлении следует модернизировать общество и государство. Управляемая демократия, корни которой во многом базируются на глянцево-образе общества потребления в его либеральной интерпретации, прежде всего отвечает интересам правящих элит, ближайшего к ним окружения и аффилированных с ними промышленных и финансовых олигархических группировок, в то время как декларации независимости, учредительные документы, иные акты высшей юридической силы наделяют народ статусом носителя суверенитета и источника власти. Именно этим обстоятельством объясняется тот факт, что демократический политический режим, описанный в учебниках, и то, с чем мы сталкиваемся на практике в Европейском Союзе и Соединенных Штатах, принципиальным образом отличаются. Нашу страну, какое бы название в это время она ни носила, постоянно упрекают в авторитаризме и тоталитаризме. В качестве критериев, лежащих в основе оценок подобного рода, фигурируют соответствующие институты, права и свободы, формы непосредственной и представительной демократии. С юридической и фактической точки зрения претензии, предъявляемые нам, не выдерживают никакой критики, так как то, что происходит в государствах «коллективного Запада», вообще выходит за рамки какой-либо логики, здравого смысла и научно-теоретических концепций. Правящие элиты, профессионализм которых снижается

---

---

с каждым поколением, не делают ничего, чтобы предотвратить стагнацию, все более углубляющийся кризис, постепенно охватывающий самые разные сферы отношений, а также предложить обществу отвечающую требованиям дня альтернативу перехода к следующей стадии цивилизационного развития. В перспективе мы можем стать свидетелями демонтажа действующих политических систем.

Безусловно, нечто подобное не произойдет в ближайшее время, так как правящие элиты, несмотря на деградацию, не только концентрируют в одних руках всю полноту политической власти, но и обладают достаточным для достижения своих целей потенциалом, который будет использован во всех случаях, когда у народа возникнут сомнения по поводу ее адекватности. Что требуется в этой ситуации? Ответ напрашивается сам собой: делать выводы и учиться на их ошибках, не провоцируя тех проблем, с которыми столкнулись государства, возомнившие себя «оплотом демократии» и «примером для подражания», для подтверждения чего неоднократно в своей истории, причем не только в колониальный период, использовали тоталитарные и авторитарные «методы адаптации» населения соответствующих регионов к либеральным ценностям и институтам. Конституции подавляющего числа современных государств не отличаются принципиальным образом друг от друга, так как заимствование и копирование соответствующих норм и положений носили объективный и востребованный характер, особенно со стороны народов, военным или иным путем освободившихся от колониальной зависимости, вставших на путь суверенного развития, но не имевших каких-либо традиций государственного строительства. Стремление пришедших к власти в одних случаях национально ориентированных, а в других – компрадорских элит посредством учредительных актов регламентировать минимально допустимый (ярким примером является действующая американская Конституция) или предельно возможный перечень областей общественных отношений (образцом считается последний советский Основной Закон) на уровне базиса и надстройки, находит отражение в либеральных и этатистских конституциях, наличие которых свидетельствует о желании в кратчайший срок стать частью цивилизованных народов, разделяющих аналогичные ценности и идеалы. Однако то, что де-юре закреплено на бумаге, и то, что де-факто реализовано на практике, во многих случаях не представляет собой чего-либо общего и идентичного. Права и свободы, провозглашенные в соответствующем учредительном акте, нередко так и остаются ни к чему не обязывающими декларациями, популистский и лицемерный характер которых обнаруживает себя лишь спустя определенное

---

время, необходимое для того, чтобы пришло осознание заблуждения по поводу тех иллюзий, стереотипов и мифологем, в которых широкие слои населения (за исключением правящих элит и ближайшего к ним окружения) государств, традиционно ассоциирующих себя с либеральной демократией, пребывали ранее и продолжают находиться до сих пор. Представляется, что одним из наиболее фундаментальных заблуждений, с которым связан процесс государственного строительства, начиная с первых буржуазных революций, и от которого никто на «коллективном Западе» не собирается отказываться, это миф о том, что либеральная демократия – одна из форм народовластия.

Многочисленные оппоненты, для которых либерализм является не чем иным, как «источником вдохновения», нам тут же возразят, что выборы и парламентаризм, в основе которых лежит идеологический плюрализм, непосредственно олицетворяют собой модель общественных отношений, именуемых демократией, в рамках которой человек, его права и свободы, независимо от цвета кожи, пола, расы, этнической и религиозной принадлежности, рассматривается «краеугольным камнем» не только политической системы в целом, но и формы правления. На первый взгляд, все обстоит именно так, но достаточно в историческом, социальном и правовом контексте посмотреть как на практике реализовывались декларации, провозглашенные в учредительных и иных актах высшей юридической силы. Картина будет несколько иная – менее радужная, так как в течение длительного периода ни о каком равенстве дееспособных граждан или подданных, не говоря о так называемой всеобщности, речь не могла идти в принципе. Между декларациями и их реальным воплощением в жизнь лежала пропасть, преодолеть которую отдельные государства, в том числе и провозгласившие себя «оплотом демократии» и «примером для подражания», сумели относительно недавно – лишь в середине прошлого века. Правящие элиты именно этих государств «коллективного Запада» внушают гражданам или подданным авторитарный и тоталитарный образ Российской Федерации и ее многонационального народа, с их точки зрения не отвечающий критериям демократии<sup>1</sup> в ее либеральной интерпретации<sup>2</sup>. Хотелось бы уточнить

<sup>1</sup> В государстве, традиционно позиционирующем себя единственным «оплотом демократии» и «примером для подражания», вплоть до начала второй половины прошлого века в отношении цветной, в первую очередь негритянской, части населения действовал режим так называемых «разделенных, но равных прав», исходя из которого в парках, ресторанах, туалетах, библиотеках, на стадионах, в общественном транспорте и школах были отведены специальные места для негров или висели таблички «for color people», запрещавшие занимать места, предназначенные для белых граждан соответствующих штатов. См.: Дело Брауна (Brown v. Board of Education of Topeca) 1954 г. [1, с. 187–188].

<sup>2</sup> Напомним, что женщины во Франции стали обладать активным и пассивным избирательным правом через 157 лет после провозглашения 28 августа 1789 г. «Декларации прав человека и гражд-

одно существенное обстоятельство: было ли известно обо всем этом доморощенным либералам, целенаправленно, последовательно навязывавшим нашим гражданам ценности общества потребления и книжные представления о демократии, «ломаая через колено» всех тех, кто был с этим не согласен или имел альтернативную точку зрения на процесс перехода к новой системе общественных отношений?

Формат научной статьи не позволяет более детально, с использованием многочисленных примеров, и обстоятельно рассмотреть практику того, как и в каких формах правящие элиты осуществляли подмену понятий, в результате чего демократия либерального типа, которая никогда не была народовластием, постепенно трансформировалась в своего антипода – тоталитаризм, в рамках которого конституционные права, свободы и законные интересы большинства дееспособного населения эволюционировали в политико-правовой инструмент всевозможных меньшинств, требующих к себе не только особого отношения, но и эксклюзивного статуса, что в перспективе не может не отразиться на коллективном сознании и мировоззрении соответствующих социальных групп, в контексте перманентного расширения номенклатуры так называемых «новых ценностей», их взаимоотношений с правящими элитами, в том числе в области избирательного процесса, организации и деятельности органов представительной, исполнительной и судебной власти. Тенденции, наблюдаемые в государствах «коллективного Запада», не могут не вызывать справедливых вопросов, так как наглядно показывают в каком направлении идет процесс, последствия которого чрезвычайно трудно предугадать, адекватно объяснить и оценить.

На этом фоне «переболевшее» либеральной демократией российское общество, поняв, пусть и с опозданием, что «западные консультанты», приглашенные в страну некомпетентными «врачами», поставили абсолютно неверный диагноз, в результате которого начался процесс разложения организма, в итоге сделало необходимые выводы, отказавшись от идеи стать таким же. Мы не должны обольщаться тем фактом, что на время сумели избежать (перед нами опять опустился железный занавес) всего того, что происходит в последние годы в Соединенных Штатах и Европейском Союзе благодаря так называемым преобразованиям, переписыванию и фальсификации истории, русофобии и возрождению фашизма. Чтобы не повторять в очередной раз своих же ошибок не следует забывать, что «коллективный Запад»

данина». Согласно норме ст. 4 Конституции Четвертой республики «... в условиях, определенных законом, избирателями являются все совершеннолетние обоого пола французские граждане и лица, состоящие под французской властью, пользующиеся гражданскими и политическими правами...». Цит. по: Конституция Четвертой республики 1946 г. [1, с. 230].

не испытывает<sup>1</sup> ни угрызений совести, ни головокружения от успехов, поэтому будет готовиться к реваншу, каких бы экономических, политических или военных усилий ему это ни стоило. Что делать, если демагогия и популизм для отдельных представителей власти по-прежнему являются превалирующими методами взаимодействия с населением, все более активно и настойчиво требующего как модернизации, так и реформирования институтов, не только полностью дискредитировавших себя в качестве «примера для подражания», но и сдерживающих продвижение вперед? Ответ очень прост – не быть равнодушным к тому, что происходит.

Один из важнейших выводов, вытекающий из тех процессов, которые имеют место в ведущих государствах «коллективного Запада» (начиная с гендерных проблем, десоциализации части дееспособного населения и заканчивая перманентной деградацией правящих элит, ближайшего к ним окружения, партийной и управленческой бюрократии и системообразующих институтов), является последовательное, целенаправленное, почти ничем не обусловленное смещение акцентов в сторону еще большего дисбаланса между интересами общества и государства, причем преимущественно не в пользу широких слоев населения, а всего лишь незначительной по количеству категории меньшинств<sup>2</sup> и тех, кто разделяет и активно популяризирует так называемые новые ценности. С учетом этой тенденции, приобретающей в отдельных областях общественных отношений не только критический, но и лавинообразный характер, приходит понимание<sup>3</sup> и осознание той фундаментальной роли, которая на данном цивилизационном этапе принадлежит государству, обладающему реальным, а не декларативным суверенитетом, носителем которого является народ. Всем тем государствам<sup>4</sup>, которые продолжают позиционировать

<sup>1</sup> События последних лет отчетливо свидетельствуют о том, что либеральная демократия в лице правящих элит государств «коллективного Запада» и не думает что-либо менять принципиальным образом, возмнив себя непререкаемым и несменяемым арбитром.

<sup>2</sup> Во многих случаях ущемляются права тех граждан, которые отторгают новые, нетрадиционные ценности, начиная со смены пола детей, статуса семьи, эвтаназии и заканчивая легализацией наркотиков.

<sup>3</sup> Одной из фундаментальных проблем, с которой в ближайшей перспективе столкнутся правящие элиты Европейского Союза, является плохо контролируемая миграция из бывших колоний, представители которых являются носителями менталитета, религиозных и брачно-семейных традиций, существенным образом отличающихся от тех, которые начинают превалировать на континенте, не говоря уже о нормах шариата и правилах поведения, действующих в рамках других нехристианских конфессий. В отличие от Российской Федерации, обладающей многовековым опытом межнационального и межконфессионального взаимодействия, уникальность которого становится сейчас все более очевидной и востребованной, национальные правящие элиты, политическая и управленческая бюрократия Европейского Союза не понимают, что их ожидает в ближайшей перспективе. Любопытно будет посмотреть, как они осуществят конвергенцию правовых систем.

<sup>4</sup> Можно относиться по-разному к Европейскому Союзу как квазигосударственному образованию. Первоначально он представлял собой попытку нескольких национальных государств решить комплекс проблем и ликвидировать существовавшие противоречия, возникшие после окончания

себя в качестве «оплота демократии» и «примера для подражания», не следует игнорировать тот факт, что государственность – это тяжкое бремя, которое может вынести не каждая общность, ощущающая себя народом, прежде всего это ответственность перед прошлыми, настоящими и будущими поколениями, способность формулировать идеи и смыслы, а затем реализовывать их на практике. Российская государственность входит в качественно новую стадию развития, и от каждого из нас зависит, к каким результатам мы придем.

### Список литературы:

1. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост. Н.А. Крашенинникова. – М. : ЗЕРЦАЛО, 2000. – 592 с.
2. Бьюкенен, П. Самоубийство сверхдержавы / П. Бьюкенен. – М. : АСТ, 2016. – 640 с.
3. Беккерт, С. Империя хлопка: Всемирная история / С. Беккерт. – М. : Изд-во Института Гайдара, 2018. – 736 с.
4. Хабриева, Т.Я. Конституционная реформа в современном мире / Т.Я. Хабриева. – М. : ИНФРА-М, 2019. – 308 с.
5. Клишас, А.А. Юридический код государства: вопросы теории и практики / А.А. Клишас. – М. : Международные отношения, 2019. – 760 с.
6. Лафитский, В.И. Великие конституции (Истоки, факторы развития и роль в современном мире) / В.И. Лафитский – М. : БИБЛИО-ГЛОБУС, 2017. – 516 с.

Второй мировой войны экономическими средствами, создав не политическое, а экономическое объединение. Со времени образования более тесного сообщества, а затем и союза процесс поэтапной бюрократизации достаточно широкого и все более увеличивавшегося спектра общественных отношений в итоге привел к значительному качественному изменению статуса политической бюрократии наднациональных органов и расширению их полномочий, что не могло не отразиться на взаимодействии наднациональных, квазигосударственных, сконцентрировавших в своих руках всю полноту власти, национальных институтов, утративших определенную часть суверенитета и субъектности. Поэтому интересы обеих сторон нередко не только противоречат друг другу, но и отражают непреодолимый диссонанс между общеевропейской администрацией (к легитимации и функциям которой население не имеет никакого отношения) и национальной правящей элитой.

---

**А.В. Шмидт,**  
преподаватель кафедры  
теории государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**A.V. Schmidt,**  
Lecturer of the Department  
of Theory of State and Law  
of Saratov State Law Academy  
jurist.sar@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-196-203

## ПОЛНОМОЧИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ СПЕЦИАЛЬНОГО ПРАВОВОГО СТАТУСА

**Аннотация:** в статье проводится теоретический анализ полномочий как элемента специального правового статуса. Как представляется, полномочия субъектов права – это юридически закрепленные возможности самостоятельно оценивать ситуацию, принимать от имени государства юридически значимые решения и осуществлять соответствующие действия. Как свидетельствуют правовые нормы, устанавливающие компетенцию тех или иных органов и должностных лиц, полномочия – это описание характера и содержания совершаемых ими действий, а права и обязанности конкретизируют юридический режим их осуществления: императивный (по необходимости) или диспозитивный (по усмотрению). Косвенным подтверждением этого вывода является тот факт, что полномочия всегда связываются с правовым статусом органов власти или должностных лиц, но не граждан. Однако если бы полномочия являлись всего лишь субъективными правами и юридическими обязанностями, то не было бы никаких препятствий к тому, чтобы наделить ими всех без исключения субъектов права. Причина возникновения полномочий в качестве особого дополнительного элемента специального правового статуса заключается в том, что характер деятельности регламентируется законом только в отношении субъектов, наделяемых властью; подвластные лица определяют сферу и содержание своей активности сузубо самостоятельно.

**Ключевые слова:** полномочие, специальный правовой статус, субъективное право, юридическая обязанность, компетенция, представительство.

## POWERS AS AN ELEMENT OF SPECIAL LEGAL STATUS

**Abstract:** the article analyzes theoretical analysis of powers as an element of special legal status. As it seems, that the powers of subjects of law are legally enshrined in independently assessing the situation, making legally significant decisions on behalf of the state and taking appropriate actions. As evidenced by the legal norms establishing the competence of certain bodies and officials, powers are a description of the nature and content of the actions they perform, and rights and obligations specify the legal regime for their implementation: imperative (if necessary) or dispositive (at discretion). Indirect confirmation of this conclusion is the fact that powers are always associated with the legal status of authorities or officials, but not of citizens. However, if powers were merely subjective rights and legal duties, there would be no obstacles to granting them to all subjects of law without exception. The reason for the emergence of powers as a special additional element of special legal status is that the nature of activity is regulated by law only in respect of those subjects who are endowed with power; subordinate persons determine the scope and content of their activity purely independently.

---

*Keywords: authority, special legal status, subjective right, legal obligation, competence, representation.*

Специальный правовой статус – это основанная на правовых исключениях система дополнительных прав и обязанностей субъекта, а также мер его правовой защиты, получающая социальное и юридическое признание в силу объективной необходимости.

Как представляется, условием его надлежащего признания в первую очередь является соответствие специального правового статуса функциональной характеристике его носителя в рамках соответствующего социального назначения.

Из этого вытекает следующее требование: отражение в содержании специального правового статуса тех объективно возникающих преимуществ и обременений, которые сопряжены с выполнением тех или иных социально значимых действий на постоянной или временной основе.

Решающее значение в данном контексте приобретает вопрос об обеспечении юридического равенства субъектов. Сам феномен специального правового статуса неизбежно находится в напряженном отношении к принципу формального равенства, поскольку конкретное наполнение этого статуса с неизбежностью включает в себя совокупность таких прав и (или) обязанностей, которые отсутствуют в изначальном наборе, образующем общий правовой статус. Поскольку любые права означают потенциальный и актуальный доступ к определенным социальным благам, а обязанности, напротив, могут порождать более или менее существенные лишения, то любая корректировка базовой системы прав и обязанностей, характерной для данного правового порядка, порождает опасность дискриминации, жертвой которой может стать либо сам субъект со специальным статусом, либо напротив – остальные члены общества в случае, если специальный статус предоставляет его носителям неоправданные преференции.

Идея баланса прав и обязанностей, будучи в теоретическом плане вполне пригодным регулятором при конструировании специального правового статуса, в своем практическом применении вызывает множество затруднений, хотя бы по той причине, что фактически требует количественного взвешивания отдельных элементов, которому правовые явления поддаются в недостаточной мере.

Согласно философско-правовой концепции латиноамериканского ученого К. Коссио, право представляет собой особого рода действующий порядок: «Сущностью этого порядка является поведение

---

человека в его интересубъективной интерференции, т.е. взаимном совпадении поведения субъектов» [1, с. 405]. Исходя из этой гипотезы, специальные субъекты права с присущими им статусами являются не только адресатами правового воздействия, т.е. его пассивными объектами, вынужденными подчиняться внешним правилам поведения, но в определенной мере и непосредственными создателями, определяющими свой статус как в ходе собственного взаимодействия (например, на договорной основе), так и путем участия в правосозидании на общесоциальном уровне, что особенно характерно для ряда субъектов публичного права.

Аналогичные выводы о субъекте права высказывает А.В. Поляков: «не пассивный объект приложения чьих-то прав и обязанностей, а активный правовой деятель, субъект актов идентификации нормативных фактов в качестве правовых через признание их социальной легитимации, и лицо, соотносящее свое поведение с принадлежащими ему правами и обязанностями» [2, с. 761].

Таким образом, специальный правовой статус может рассматриваться не только с точки зрения того, как он моделируется в рамках существующей правовой системы, но и в определенном смысле как один из возможных факторов ее собственного функционирования, а также дальнейшего эволюционного развития.

Применяя общие теоретические положения к изучению такого относительно конкретного правового явления, как специальный правовой статус, отметим, что исследовать его при помощи структурно-функционального анализа – значит, в первую очередь ответить на вопросы о строении этого статуса и о его социальном и правовом назначении – как в целом, так и поэлементно.

Первая из возможных гипотез может состоять в том, что структура специального правового статуса в основном тождественна структуре правового статуса как такового и, следовательно, может быть представлена в виде набора субъективных прав, юридических обязанностей и ответственности.

Такой вывод, с нашей точки зрения, был бы совершенно ошибочным, поскольку не улавливал бы собственной структурной специфики изучаемого явления, поскольку, в частности, не позволял бы отличить его от общего правового статуса.

Напротив, стремление избежать смешения общего и специального правовых статусов, а вместо этого провести их четкое разграничение, должно подтолкнуть к тому, чтобы выявить именно те элементы, которые характерны для одного из них, но не свойственны другому.

---

В практике правового регулирования, включая правореализацию, разумеется, общий и специальный правовой статусы всегда существуют одновременно у одного и того же субъекта. Однако, несмотря на это, при проведении анализа необходимо опираться на идею их несовпадения. Специальный статус не включает в себя тех элементов, которые относятся к общему правовому статусу, но лишь дополняет их у каждого отдельного носителя. Именно об этом и пишет С. Ю. Суменков, приводя как пример дифференциацию специального статуса сотрудников МВД России [3, с. 338–339], в частности, выделяя сотрудников ОВД, осуществляющих свои полномочия на космодроме «Байконур» [4].

Роль полномочий в составе специального правового статуса определяется следующими обстоятельствами: во-первых, полномочия прямо устанавливаются законом и лишь в сравнительно редких случаях могут выступать результатом его расширительного толкования; во-вторых, наличие полномочий обычно характеризует статус субъектов, наделенных властью, с присущей им повышенной социальной значимостью.

При этом основные проблемы, связанные с природой полномочий и их местом в структуре правового статуса, обусловлены прежде всего технико-юридическими особенностями их нормативного закрепления.

Само понятие полномочий не является однозначно интерпретируемым и используемым в юридической науке. Например, М. С. Строгович рассматривал полномочие как один из элементов субъективного права, наряду со свободой поведения и возможностью пользования определенным социальным благом: «полномочие совершать определенные действия и требовать соответствующих действий от других лиц» [5, с. 205].

И. В. Лексин обращает внимание на изначальную смысловую двойственность термина «полномочие», исходящую из различия публично-правового и частноправового контекстов. Первое значение, характерное для гражданского права, – это «способность совершать определенные юридически значимые действия, которой некое лицо или структура наделяется другим лицом, причем эти действия считаются совершаемыми уполномоченным по воле уполномочившего лица» [6, с. 40]; второе значение – полномочие как элемент компетенции органов государства.

Одной из основных проблем, связанных с пониманием полномочий, является их соотношение с правами и обязанностями. Существует три варианта трактовки данного соотношения.

---

Первая точка зрения заключается в том, что полномочие выступает одновременно и правом, и обязанностью субъекта [7, с. 155–168]. Такая позиция, очевидно, содержит в себе внутреннее противоречие: субъективное право представляет собой юридически закрепленную возможность поведения, выбор которого определяется свободной волей управомоченного лица. В том случае, если то же самое поведение одновременно является обязанностью того же субъекта, оно больше не зависит от его свободного выбора и, следовательно, перестает быть субъективным правом.

Второй вариант состоит в том, что полномочия могут быть как правами, так и обязанностями субъекта правоотношений, например: «Полномочия же вытекают из функций и состоят из конкретных прав и обязанностей главы государства по вопросам, отнесенным к его компетенции» [8, с. 74]; «полномочия компетентных субъектов составляют их юридические обязанности и права. Причем основу и подавляющее большинство данных полномочий образуют юридические обязанности» [9, с. 20]. Д.С. Андреев полагает, что так называемые «общие полномочия» – это «право (по отношению к невластным субъектам государственного управления) и обязанность (по отношению к государству) осуществлять определенные управленческие функции в определенной сфере» [10, с. 53]).

Эта идея, как представляется, не подтверждается анализом имеющегося нормативного материала, в рамках которого полномочия с технико-юридической точки зрения выражаются совершенно иначе, нежели права и обязанности. Так, И.В. Лексин совершенно верно отмечает: «в положениях о федеральных органах исполнительной власти, утверждаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, вначале пространно перечисляются полномочия соответствующего федерального министерства, службы или агентства (описываемые словами «формирует», «вносит», «создает», «разрабатывает меры», «принимает меры», «обеспечивает», «организует», «осуществляет», «обобщает практику», «подготавливает», «информирует», «определяет», «устанавливает», «регулирует», «принимает решения», «утверждает», «координирует», «участвует», «согласовывает» и т.п.), после чего приводится скромный перечень прав, осуществляемых соответствующим органом в целях реализации его полномочий» [6, с. 47].

Наконец, третье возможное решение заключается в том, что полномочия, с одной стороны, и права и обязанности, с другой стороны, представляют собой качественно различающиеся явления.

---

---

Как представляется, полномочия субъектов права – это характеристика, расположенная на ином уровне, нежели субъективные права и юридические обязанности. Они выполняют разные функции: как свидетельствуют правовые нормы, устанавливающие компетенцию тех или иных органов и должностных лиц, полномочия – это описание характера и содержания совершаемых ими действий, а права и обязанности конкретизируют юридический режим их осуществления: императивный (по необходимости) или диспозитивный (по усмотрению).

Косвенным подтверждением данного вывода является тот факт, что полномочия всегда связываются с правовым статусом органов власти или должностных лиц, но не граждан (например, ст. 34 Налогового кодекса РФ). Однако если бы полномочия являлись всего лишь субъективными правами и юридическими обязанностями, то не было бы никаких препятствий к тому, чтобы наделить ими всех без исключения субъектов права.

Причина возникновения полномочий в качестве особого дополнительного элемента специального правового статуса заключается в том, что характер деятельности регламентируется законом только в отношении субъектов, наделяемых властью (например, в ст. 75 ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11]); подвластные лица определяют сферу и содержание своей активности сугубо самостоятельно.

При этом практика законодательства складывается так, что основополагающие нормативные правовые акты часто определяют именно полномочия соответствующих лиц, т.е. набор совершаемых ими действий, а чем именно они являются – правами или обязанностями, конкретизируется дополнительно, нередко в других источниках права.

Вопрос об источнике полномочий, а точнее, об их самостоятельности или несамостоятельности, возникает прежде всего в контексте гражданско-правового регулирования, а именно отношений представительства. Правда, в действующем гражданском законодательстве используется несколько иной термин, а именно «уполномочие»: «Доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу или другим лицам для представительства перед третьими лицами» (п. 1 ст. 185 ГК РФ).

Именно на этом основании И.В. Лексин делает вывод: «Полномочие обозначает не собственно меру поведения, а наделенность способностью реализации чужих субъективных прав и обязанностей и осуществления иных отдельных поручений и общих функций от имени уполномочившего субъекта» [6, с. 51].

---

Как представляется, хотя в ряде случаев эти свойства действительно характерны для полномочий, их все-таки нельзя считать универсально присущими данному явлению. Они подтверждаются, например, в тех случаях, когда полномочия передаются кому-либо путем делегирования [12]. Однако нет оснований утверждать, например, что полномочия Президента РФ или Федерального Собрания возникают в порядке реализации чужих субъективных прав и юридических обязанностей, хотя бы потому, что такие права и обязанности никому больше не принадлежат и ранее не принадлежали; они не были переданы одним субъектом другому, а изначально конструируются как атрибуты именно этих, а не иных институтов.

Таким образом, полномочия представляют собой специфический элемент, свойственный именно специальному, а не общему правовому статусу, как описания конкретных действий, совершаемых тем или иным субъектом.

#### Список литературы:

1. Стригалева, Р.Б. Эгологическая теория права Карлоса Коссио / Р.Б. Стригалева // Российский ежегодник теории права. – 2009. – № 2. – С. 403–406.
2. Поляков, А.В. Общая теория права: Проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода / А.В. Поляков. – СПб. : Издательский дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. – 864 с.
3. Суменков, С.Ю. Специальные и исключительные нормы как компонент специального правового статуса: особенности соотношения и формы объективирования / С.Ю. Суменков // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. – 2022. – Т. 47, № 2. – С. 334–341.
4. О мерах по обеспечению социальной защищенности сотрудников и работников органов внутренних дел Российской Федерации, проходящих службу или работающих на космодроме «Байконур» и в г. Байконуре, и членов их семей : приказ МВД РФ от 16 октября 2012 г. № 943 // Рос. газ. – 2012. – 19 дек.
5. Строгович, М.С. Избранные труды : в 3 т. / М.С. Строгович. – М. : Наука, 1990. – Т. 1. Проблемы общей теории права. – 304 с.
6. Лексин, И.В. Полномочие как категория отечественной юриспруденции: диалектика многозначности и унифицированности / И.В. Лексин // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25, № 4. – С. 37–58.
7. Алексеев, Н.Н. Обязанность и право / Н.Н. Алексеев // Русский народ и государство. – М. : Аграф, 1998. – С. 155–168.
8. Блинов, А.Б. Полномочия Президента Российской Федерации / А.Б. Блинов // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2010. – № 6. – С. 73–82.
9. Иванов, Р.Л. Субъекты правотворчества: основные полномочия / Р.Л. Иванов // Вестник Омского ун-та. – Серия «Право». – 2022. – Т. 19, № 3. – С. 19–28.

---

10. Андреев, Д.С. Субъекты, совершающие административно-правовые акты: основы структурно-функционального подхода / Д.С. Андреев // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2010. – № 1. – С. 53–65.

11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.

12. Романовская О.В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования / О.В. Романовская // Вестник Пермского ун-та. – Юридические науки. – 2017. – Вып. 36. – С. 143–154.

**З.Л. Болурова,**  
соискатель кафедры  
гражданского права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**Z.L. Bolurova,**  
Postgraduate student  
of the Department of Civil Law  
of Saratov State Law Academy  
bolurovazalina@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-204-208

## ИЗЪЯТИЕ (ОТОБРАНИЕ) РЕБЕНКА КАК МЕРА ЗАЩИТЫ ДЕТСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация:** в статье проведено исследование работы уполномоченных органов. Рассмотрены случаи, при которых органу опеки и попечительства необходимо безотлагательно изъять ребенка из семьи при подозрении или подтверждении случая жестокого обращения с ребенком, а именно применения физического либо психического насилия со стороны родителей (родителя). Цель статьи – анализ работы органов, уполномоченных в сфере осуществления защитных функций по отобранию ребенка из семьи. Для ее достижения были использованы такие методы, как сравнительно-правовой, анализ и синтез.

Выявлены случаи, когда сигнал о жестком обращении с несовершеннолетним поступает ночью и инспектору ПДН неукоснительно нужно вмешаться без сотрудников органов опеки и попечительства. Предложено решение данной проблемы в виде расширения полномочий сотрудников ПДН.

**Ключевые слова:** семейно-правовые нормы, нормативно-правовые акты, изъятие ребенка из семьи.

## REMOVAL (SELECTION) OF A CHILD AS A MEASURE OF CHILD PROTECTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Abstract:** the article analyzes the work of the authorized bodies. Cases in which the guardianship and guardianship authority needs to immediately remove a child from the family in case of suspicion or confirmation of a case of ill-treatment of a child, namely the use of physical or mental violence by parents (parent), are considered.

The purpose of the article was to analyze the work of the bodies authorized in the field of protective functions for the selection of a child from the family. To achieve the goal, such methods as comparative law, analysis and synthesis were used.

A problem has been identified in the performance of service by law enforcement officers, specifically cases when a signal about the cruel treatment of a minor is received at night, and the Juvenile Affairs inspector strictly needs to intervene without employees of the guardianship and guardianship authorities. A solution to the identified problem is proposed in the form of expanding the powers of Juvenile Affairs employees.

**Keywords:** family law rules, legal acts, removal of a child from the family.

Как верно указывают исследователи, под наиболее незащищенной и самой уязвимой с точки зрения семейной правосубъектности категорией граждан следует понимать несовершеннолетних. Отношение к ребенку, урегулированное нормами права, можно рассматривать в качестве основного показателя развития общей культуры общества [1, с. 63]. В современном мире, где понятие и сущность традиционной семьи претерпевают сокрушительные изменения, детство должно быть под особой защитой. Однако при обращении к анализу содержания норм семейного законодательства можно проследить тенденцию к преобладанию в нем не охранительных норм, а по большей части норм, регламентирующих защиту прав ребенка, уже оказавшегося в трудной жизненной ситуации [1, с. 64].

Национальная нормативная правовая база во главе с Конституцией РФ изобилует стратегическими, программными, комплексными документами, содержащими основные направления семейной политики государства, здесь предусмотрены и регламентированы многочисленные методы и способы защиты детей, осуществление которых возложено на государственные органы.

Одним из существенных положений семейного законодательства РФ является возможность применения санкций. Так, за причинение физического или психического вреда жизни и здоровью ребенка за органами опеки и попечительства ст. 77 СК РФ закреплено право немедленного отобрания ребенка из семьи. Органом опеки и попечительства признан орган исполнительной власти субъекта России. Данный орган наделен наиболее обширными правами по защите прав и законных интересов несовершеннолетних граждан страны. Для изъятия ребенка из семьи необходимы веские основания, такие как: систематическое алкогольное и наркотическое опьянение родителей (родителя), жесткое обращение с ребенком, голодание ребенка, антисанитария в доме, половое преступление против ребенка, убийство родителем другого родителя, а также стечение, когда вина родителей не установлена, но дальнейшее проживание с ними невозможно, к таким случаям можно отнести психологические заболевания родителей либо дорожно-транспортное происшествие, при котором родители (родитель) получили травмы, препятствующие дальнейшему воспитанию ребенка в этой семье.

Разрешение вопроса о немедленном изъятии ребенка из семьи отнесено к исключительной компетенции органов опеки и попечительства и в настоящее время не предусматривает судебного разбирательства для разрешения спора при применении уполномоченными органами.

---

В соответствии с п. 1 ст. 77 СК РФ при непосредственной угрозе жизни и здоровью ребенка орган опеки и попечительства обязан незамедлительно изъять ребенка из семьи во избежание оказания физического либо психического насилия в его отношении. Данная норма носит чрезвычайный характер, поскольку применяется незамедлительно. Сигнал об угрозе жизни ребенка может поступить от органов прокуратуры, полиции, образовательного учреждения, где обучается несовершеннолетний, иногда от третьих лиц, которые могли стать свидетелями неправомерного отношения родителя по отношению к ребенку либо обнаружили на теле несовершеннолетнего гематомы. После получения сведений о положении, угрожающем жизни и здоровью ребенка, орган опеки и попечительства получает акт от органа исполнительной власти субъекта России – неотъемлемый атрибут для изъятия ребенка из семьи.

Как показывает практика, орган опеки и попечительства получает акт уже после изъятия ребенка из семьи, поскольку до проверки жилищно-бытовых условий и общего состояния его здоровья невозможно доподлинно установить и подготовить заранее акт для изъятия ребенка из семьи. Самостоятельно государственному органу затруднительно реализовывать обязанности и права, касающиеся изъятия из семьи несовершеннолетних детей, поэтому организовывается комиссия, в состав которой входит сотрудник органа опеки и попечительства и инспектор по делам несовершеннолетних [2].

В законодательстве имеется еще один пробел, который также связан с осуществлением деятельности уполномоченными органами. Нередки случаи, когда сигнал о жестоком обращении с ребенком поступает ночью. Если при проверке сотрудниками полиции достоверно будет установлено, что жизни ребенка угрожает опасность и его нужно изымать немедленно, они не могут дожидаться наступления рабочего времени для информирования органа опеки и попечительства. Сотрудник полиции, можно сказать, неправомерно изымает ребенка из семьи во избежание наступления ухудшения здоровья, а что еще хуже, смерти несовершеннолетнего. В дальнейшем, после получения достоверной информации о жестоком обращении с ребенком и составления акта исполнительным органом, комиссия выезжает по месту жительства несовершеннолетнего для проверки поступившей информации. Основной задачей визита является проверка степени обеспеченности несовершеннолетнего жизненно необходимыми продуктами и санитарных норм дома. Члены комиссии также должны уделить внимание наличию у ребенка сезонной одежды.

---

---

По результатам проверки уполномоченными органами составляется акт, отражающий реальную обстановку в доме.

Иногда сообщения об угрозе жизни и здоровью ребенка оказываются небезосновательными. Когда уполномоченный орган устанавливает эти обстоятельства при проверке и их нельзя устранить на месте, сотрудник органа опеки и попечительства просит родителей написать заявление, но нередко законные опекуны отказываются передавать ребенка в учреждение временного содержания, в таких случаях орган исполнительной власти обязан подать ходатайство в муниципальный орган об изъятии ребенка из семьи.

На основании п. 2 ст. 77 СК РФ при изъятии ребенка из семьи за органом опеки и попечительства закреплены обязательства по уведомлению прокурора, обеспечению временного устройства ребенка в специальное учреждение и обращения в суд с иском в течение семи дней для ограничения или лишения родительских прав. Согласно нормам семейного законодательства, ограничивают в правах сроком на шесть месяцев, до исправления родителями ситуации, приведшей к применению санкции. Что касается лишения родительских прав, то после вынесения судом решения восстановиться в правах крайне затруднительно.

Российское законодательство всемерно поддерживает детей, оставшихся без родительского попечения, в том числе тех, чьи родители были лишены родительских прав. Последние полностью утрачивают всяческие права на своего ребенка, как имущественные, так и неимущественные. Они не имеют право общаться с ребенком, претендовать на наследство в случае его смерти. В свою очередь ребенок сохраняет все свои права, родители обязаны его содержать, а именно выплачивать алименты, он имеет право претендовать на наследство родителей, проживать на жилплощади, принадлежащей ему на праве собственности. Во избежание нарушения законных прав родителей законодатель установил, что тяжелое материальное положение не является основанием для изъятия ребенка из семьи [3]. Если ребенок обут, одет в чистую одежду, сыт, а дом отвечает санитарно-гигиеническим требованиям, то оснований для изъятия ребенка органами опеки и попечительства нет. Стоит отметить, что конкретно прописанных действий родителей, которые могут служить основанием для изъятия ребенка, не существует, каждый случай должен расцениваться комиссией индивидуально.

К сожалению, органы опеки и попечительства не обладают инструментами для своевременного распознавания жесткого обращения с ребенком. Если опекун в нетрезвом состоянии избил ребенка,

---

---

а завтра он трезв и добродушен к нему, по сути, оснований для изъятия не имеется, но это не так. Для более эффективной работы уполномоченных органов следует расширить их полномочия. Право изъятия ребенка сотрудниками органов внутренних дел возникает при наличии реальной, непосредственной угрозы его жизни, только в случае применения институтов «необходимая оборона» и «крайняя необходимость». Полагаем, что для усовершенствования системы изъятия ребенка из семьи необходимо всем сотрудникам внутренних дел предоставить право изымать ребенка из семьи в случае угрозы жизни и здоровью ребенка.

### **Список литературы:**

1. Саенко, Л.В. Законодательное регулирование семейных прав ребенка на постсоветском пространстве: культурно-правовые традиции / Л.В. Саенко // Правовая культура. – 2015. – № 3. – С. 63–70.

2. О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14 ноября 2017 г. № 44. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 г. № 10 (в ред. от 26 декабря 2017 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

---

**Д. А. Горшков,**  
соискатель кафедры  
предпринимательского права  
Российского государственного  
гуманитарного университета,  
генеральный директор юридической  
компании «Горшков и партнеры»

**D. A. Gorshkov,**  
Postgraduate student of the Department  
of Business Law Russian State  
Humanitarian University,  
General Director of the law  
firm «Gorshkov and Partners»  
dmitry@gorshkovlegal.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-209-217

## СООТНОШЕНИЕ ДОГОВОРОВ УПРАВЛЕНИЯ ЗАЛОГОМ И СИНДИЦИРОВАННОГО КРЕДИТА

**Аннотация:** статья посвящена соотношению двух договорных конструкций: управления залогом и синдицированного кредита. Проведен анализ российского законодательства, а также законодательства иных правовых систем, регулирующих указанные институты. Отмечается что отношения, возникающие в связи с участием в синдицированном кредитовании, являются одним из примеров реализации доктрины взаимосвязанных договоров. Делается вывод о том, что договор управления залогом и договор синдицированного кредитования соотносятся как род и вид.

**Ключевые слова:** договор управления залогом, синдицированный кредит, взаимосвязанные договоры, управляющий залогом.

## THE RATIO OF COLLATERAL MANAGEMENT AGREEMENTS AND SYNDICATED LOANS

**Abstract:** the article is devoted to the correlation of two contractual structures: collateral management and a syndicated loan agreement. The analysis of the Russian legislation, as well as the legislation of other legal systems regulating these institutions, is carried out. It is noted that the relations arising in connection with participation in syndicated lending are one of the examples of the implementation of the doctrine of interrelated contracts. It is concluded that the collateral management agreement and the syndicated loan agreement are related as a genus and a species.

**Keywords:** collateral management agreement, syndicated loan, interrelated agreements, collateral manager.

В современных экономических условиях для решения задачи привлечения значительных денежных средств используется такой инструмент, как синдицированное кредитование, суть которого может быть описана следующим образом: запрашиваемая заемщиком денежная сумма предоставляется ему в кредит несколькими банками-займодавцами, представляющими в совокупности так называемый синдикат. Состав такого синдиката существенно отличается по количеству участников: в некоторых случаях их несколько (тогда

---

выдаваемый кредит нередко именуется «клубным»), в других – достаточно много (больше 50 банков), а в исключительных случаях – очень много (более 100 банков). The Wall Street Journal провел исследование в части выяснения наиболее частых российских участников синдицированного кредитования на стороне кредиторов и установил, что в синдикат кредиторов чаще всего входили ПАО «Сбербанк», ПАО «ВТБ», ПАО «Газпромбанк», а также российские корпорации «Газпром», «Газпромнефть», «Новатек», «Роснефть» и др.

Первоначально отношения, возникающие из синдицированного кредитования, регулировались Инструкцией Банка России (далее – ЦБ РФ) от 3 декабря 2012 г. № 139-И [1], впоследствии утратившей силу. В указанном акте содержалось легальное определение синдицированного кредита, а также его дифференциация на три группы. В научной литературе подчеркивается существенный вклад, внесенный в правовое регулирование договора синдицированного кредита Ассоциацией банков России, поскольку именно по ее инициативе была разработана типовая документация для сделок синдицированного кредитования по российскому праву.

Отношения, возникающие в связи с участием в синдицированном кредитовании, являются одним из примеров реализации доктрины взаимосвязанных договоров. По этому поводу В. А. Белов утверждает даже о некоем едином акте волеизъявления: «все другие лица воспринимают не отдельные акты волеизъявления каждого из управомоченных лиц, а единый, выработанный ими по внутренним правилам, акт волеизъявления» [2, с. 692]. Заметим, что данную позицию не поддерживает С. В. Сарбаш. Уместность применения к отношениям из синдицированного кредитования положений доктрины взаимосвязанных договоров обусловлена возникающей в этой ситуации совокупностью отдельных правоотношений, каждое из которых при этом остается самодостаточным [3, с. 14].

Примечательно, что до нормативного оформления правил о синдицированном кредитовании в научной литературе выдвигались предложения относительно правовой природы отношений, возникающих в связи с участием в синдикате. Так, по мнению Д. И. Гравина, разработавшего в рамках своего научного исследования концепт будущего правового регулирования договора синдицированного кредита, агент кредита должен действовать от имени и в интересах всех кредиторов и подчиняться нормам, предусмотренным главой 52 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), что распространяется в равной мере и на агента обеспечения [4, с. 107]. Вслед за Д. И. Гравиным Ю. С. Харитоновна дает агенту обеспечения весьма интересную ква-

---

лификацию, именуя его «квазикредитором по всем обязательствам, вытекающим из синдицированного кредита» [5, с. 17].

Вместе с тем следует подчеркнуть, что применимость договора управления залогом не ограничивается исключительно сферой синдицированного кредитования: в действительности такая конструкция может быть востребована и в иных предпринимательских отношениях. По этой причине в абз. 1 п. 1 ст. 356 ГК РФ делается пометка на ограниченность отношений, возникающих из договора управления залогом, сферой предпринимательства.

В российском законодательстве появление специальных норм, посвященных договору синдицированного кредита (далее – ДСК), связано с принятием 31 декабря 2017 г. Федерального закона № 486-ФЗ «О синдицированном кредите (займе) и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о синдицированном кредите, Закон об СК) [6].

Характеризуя модель договора синдицированного кредита, его разработчики отметили существенное значение для этой модели фигуры управляющего залогом. Квалифицируя этот договор в качестве смешанного, разработчики законопроекта разъяснили, что договор синдицированного кредита включает в себя три группы правоотношений: первая группа – это кредитные отношения, возникающие между заемщиком и каждым из банков, входящих в синдикат; вторая группа – это отношения между банками, входящими в синдикат; третья группа – это отношения банков-кредиторов с агентами (управляющим залогом и кредитным управляющим).

Несмотря на относительную новизну норм о договоре синдицированного кредита, эта договорная конструкция привлекла существенное внимание со стороны научного сообщества, что подтверждается обилием публикаций по данной тематике [7–9].

Легальная дефиниция договора синдицированного кредита помещена в п. 1 ст. 2 Закона о синдицированном кредите и звучит следующим образом: «по договору синдицированного кредита (займа) несколько кредиторов (далее – синдикат кредиторов) обязуются согласованно друг с другом предоставить или предоставлять заемщику денежные средства в размере и сроки, предусмотренные договором для каждого кредитора, а заемщик обязуется возвратить кредиторам полученные от них денежные средства, уплатить проценты за пользование денежными средствами, а также иные платежи, если обязанность их уплаты предусмотрена договором». Заметим, что в первоначальной редакции законопроекта предлагалось расположить дефиницию договора синдицированного кредита в специально

---

созданную для этих целей одноименную статью Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее по тексту также – Закон о банках) [10]. Впоследствии новелла Закона о банках в части норм о синдицированном кредите была существенно видоизменена. В итоге в ст. 25.2 данного закона появились отсылочные нормы, касающиеся соглашения о финансировании участия в кредите. Так, в указанной статье содержится отсылка к Закону о синдицированном кредитовании.

Из анализа легальной дефиниции договора синдицированного кредита следует, что этот договор является консенсуальным и порождает, как правило, длящиеся отношения, что предопределено существом обязательства, возникающего на основании указанной сделки. В банковской практике для характеристики этих отношений используется специальный термин «транши», под которым понимаются платежи в рамках одной финансовой услуги. Определяя правовую природу договора синдицированного кредита, Н. А. Матвеева приходит к выводу о том, что с учетом предмета договора синдицированного кредита его следует относить к группе договоров, направленных на оказание услуг, и дополнительно подчеркивает, что легальная дефиниция этого договора практически совпадает с родовым понятием, содержащимся в п. 1 ст. 779 ГК РФ [9, с. 24].

Сложность исследуемой нами договорной конструкции предопределила необходимость включения в нормы Закона об СК еще одной сопутствующей ему договорной конструкции – договора об организации синдицированного кредита (займа) (ст. 3 Закона об СК). В судебной практике на этот счет встречаются споры относительно налогового учета комиссии, уплачиваемой за организацию синдицированного кредита. Приведем соответствующий пример из судебно-арбитражной практики: «Натиксис Банк» обратился в Арбитражный суд г. Москвы с заявлением к Межрайонной инспекции ФНС по г. Москве о признании недействительными решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения. В обоснование своего требования «Натиксис Банк» разъяснил, что им совместно с иными кредитными организациями было заключено соглашение об оказании услуг по организации синдицированного кредита, одним из кредиторов по которому являлся сам банк. За организацию синдицированного кредита банку была уплачена комиссия, которую налоговая инспекция ошибочно квалифицировала в качестве денежных средств, полученных в качестве платы за оказание самостоятельных услуг банком по организации синдицированного кредитования заемщика. Арбитражный суд Московского округа, удовлетворяя требование

---

---

«Натиксис Банка», обосновал принятое по делу решение следующим образом: поскольку банк правомерно не включил в налоговую базу по НДС комиссию, полученную от финансируемого общества и перенаправленную банком-агентом, т.к. спорные услуги не являются самостоятельными, а представляют собой составную часть банковской операции по выдаче синдицированного кредита [11].

Интересно, что аналогично договору управления залогом (далее – ДУЗ), ДСК может быть построен по одной из двух моделей, дифференцированных по правовому статусу кредитного управляющего: ДСК, в котором кредитным управляющим выступает один из участников синдиката кредиторов, и ДСК, в котором кредитным управляющим выступает третье лицо.

Важно дать следующие разъяснения: норма п. 1 ст. 4 Закона об СК звучит таким образом, что позволяет нам рассуждать о вышеназванных моделях только в редакции Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 447-ФЗ [12]. Ранее до внесения соответствующих поправок норма п. 1 ст. 4 Закона об СК звучала следующим образом: «Договором синдицированного кредита (займа) должно быть предусмотрено, что один из участников синдиката кредиторов (кредитный управляющий) ведет ...». Перечисляя полномочия кредитного управляющего, законодатель недвусмысленно допускал участие в таком качестве исключительно одного из участников синдиката кредиторов. Думается, что данный факт сам по себе является достаточным основанием для изучения конструкции ДУЗ через призму двух моделей, дифференцированных по правовому статусу управляющего залогом. Экстраполируя эту тенденцию, прослеживающуюся в новеллах законодательства о ДСК, на отношения по управлению залогом, можно сделать вывод о правовой политике российского законодателя в части допущения к оказанию услуг, сопряженных с синдицированным кредитованием, третьих лиц, не являющихся участниками синдиката.

Кредитный управляющий, как и управляющий залогом, действует от имени и в интересах всех участников синдиката кредиторов. При этом Закон об СК предусматривает в императивном порядке необходимость взаимодействия кредитного управляющего и управляющего залогом, если участники синдиката вступили в правоотношения, обусловленные ДУЗ (п. 1.1 ст. 4 Закона о синдицированном кредите). Функционал кредитного управляющего может быть условно разделен на две группы обязательств: первая группа – реестровые обязательства, сопряженные с возложенной на кредитного управляющего функцией по ведению реестра участников синдиката кредиторов; вторая группа – представительские обязательства, обусловленные возложенной

---

на кредитного управляющего функцией по осуществлению прав кредиторов.

Анализ Закона об СК позволяет заключить, что ДСК и ДУЗ – это классический пример действия доктрины взаимосвязанных договоров. Так, юридико-технический прием, который имеет место в нормах Закона об СК, заключается в том, что законодатель упоминает о трех взаимосвязанных договорах, перечисляя их в одном ряду: «по договору синдицированного кредита (займа), межкредиторскому соглашению и договору управления залогом». Ученые-юристы также обращают внимание на данную взаимосвязь. Л. А. Попкова, рассуждая о синдицированном кредитовании, пишет о системе взаимосвязанных разнотипных гражданско-правовых договоров, имеющих общую хозяйственную цель [13]. Вместе с тем исчерпывающий перечень договорных конструкций, входящих в синдицированное кредитование, остается неустановленным. На данный счет в научной литературе высказываются различные позиции, что, в частности, обусловлено разной правовой квалификацией самих договоров, подлежащих объединению в рамках единой конструкции ДСК. О. П. Казачёнок, квалифицируя ДСК в качестве смешанного договора, рассуждает о различных моделях такого договора, которые могут включать в свой состав: кредитный договор и агентский договор; кредитный договор, агентский договор и договор поручительства; кредитный договор и договор простого товарищества и т.д. [7]. На смешанный характер ДСК обращает внимание и правоприменитель.

В научной литературе встречается и иная позиция относительно квалификации ДСК, включающего в себя элементы иных договоров. Так, Л. Г. Ефимова предлагает дифференцировать ДСК на несколько видов: конгломерированный ДСК, который включает в себя содержание всех договорных конструкций, перечисленных в Законе об СК; рамочный ДСК, в котором согласованы только общие условия будущих договоров; смешанный ДСК, включающий признаки конгломерированного ДСК и рамочного ДСК [8].

Стоит обратить внимание на то, что правовое регулирование соответствующих договорных конструкций носит преимущественно автономный характер: несмотря на то, что нормы о синдицированном кредите касаются ДУЗ, а нормы о ДУЗ касаются синдицированного кредита, обе договорные конструкции регламентируются собственным федеральным законом (ДСК – Законом об СК; ДУЗ – ГК РФ). В Законе об СК содержится 25 фрагментов, упоминающих ДУЗ. Так, в п. 4 ст. 2 Закона об СК управление залогом квалифицируется в качестве «иногo обязательства сторон синдицированного кредита», а в п. 5 этой же

---

---

статьи предусматривается возможность прекращения или изменения ДУЗ положениями ДСК.

В п. 3 ст. 4 Закона об СК содержится важное правило о допустимости наделения кредитного управляющего функциями управляющего залогом: представляется, что это вполне логично с учетом взаимосвязи сопоставляемых договорных конструкций. Очевидно, что подобное совпадение роли кредитного управляющего и управляющего залогом в одном лице неактуально только для тех сделок, в которых требуется узкая управленческая специализация, обуславливающая заключение ДУЗ с профессиональным управляющим – третьим лицом. В судебной практике нередко встречаются случаи подобного совпадения функций кредитного управляющего и управляющего залогом в одном лице. Приведем пример из судебной арбитражной практики: 5 октября 2016 г. между АО «Райффайзенбанк» в качестве организатора, кредитного агента и управляющего залогом и синдикатом банков был заключен договор о предоставлении синдицированного кредита, а также соглашение о вознаграждении в отношении АО «Райффайзенбанк», выступившего в качестве кредитного агента и управляющего залогом. С 26 февраля 2019 г. АО «Райффайзенбанк» сложил с себя полномочия кредитного агента, а с 18 марта 2019 г. – и полномочия управляющего залогом. 17 ноября 2021 г. АО «Райффайзенбанк» обратился в суд с требованием о взыскании вознаграждения за услуги по управлению залогом и услуги кредитного агента, неустойки. Однако ему было отказано по причине пропуска срока исковой давности, который истек 11 ноября 2021 г. [14] Не оценивая в целом данное разбирательство по существу, ограничимся лишь указанием на то, что интересными представляются два факта: во-первых, факт того, что АО «Райффайзенбанк» сосредоточил в своих руках функции кредитного управляющего и управляющего залогом; во-вторых, такие функции были поручены синдикатом кредиторов банку. Добавим, что сам АО «Райффайзенбанк» вступил в эти договорные отношения в качестве третьего лица, т.е. сам не являлся участником синдиката банков.

В п. 4 ст. 6 Закона об СК дополнительно разъясняется, что, по общему правилу, ДУЗ не влияет на отношения сторон ДСК в части изменения или прекращения соответствующих обязательств.

Помимо Закона об СК, ДСК упоминается в таком подзаконном акте, как Постановление Правительства РФ от 15 февраля 2018 г. № 158 [15], в котором ДСК используется как ведущий договорный инструмент для финансирования инвестиционных проектов.

Таким образом, договор управления залогом и договор синдицированного кредитования соотносятся как род и вид. Поиск их родо-

---

---

видовых отличий не имеет методологического значения, поскольку договор синдицированного кредитования является частным случаем договора управления залогом. Напротив, и договору синдицированного кредитования, и договору управления залогом свойственны идентичные признаки: консенсуальность, возмездность, направленность на оказание услуг.

### Список литературы:

1. Об обязательных нормативах банков : инструкция Банка России от 3 декабря 2012 г. № 139-И (зарегистрировано в Минюсте России 13 декабря 2012 г. № 26104) (утратила силу). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Белов, В.А. Гражданское право. Общая и Особенная части: учебник / В.А. Белов. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2003. – 960 с.

3. Сарбаш, С.В. Обязательства с множественностью лиц и особенности их исполнения / С.В. Сарбаш. – М. : Статут, 2004. – 112 с.

4. Гравин, Д.И. Синдицированное кредитование в российском и английском праве / Д.И. Гравин // Журнал российского права. – 2013. – № 12. – С. 100–109.

5. Харитоновна, Ю.С. Договор управления залогом / Ю.С. Харитоновна // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 11. – С. 15–20.

6. О синдицированном кредите (займе) и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 31 декабря 2017 г. № 486-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 1, ч. 1, ст. 70; 2020. – № 52, ч. 1, ст. 8593.

7. Казачёнок, О.П. Правовая природа и порядок заключения синдицированного кредитного соглашения / О.П. Казачёнок // Бизнес. Образование. Право. – 2017. – № 1. – С. 218–221.

8. Ефимова, Л.Г. Правовые особенности договора синдицированного кредита / Л.Г. Ефимова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 10 (50). – С. 20–44.

9. Матвеева, Н.А. Правовая природа договоров синдицированного кредита и об организации синдицированного кредита / Н.А. Матвеева // Банковское право. – 2020. – № 3. – С. 21–27.

10. О банках и банковской деятельности : федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (в ред. от 12 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 6, ст. 492; 2023. – № 51, ст. 9139.

11. По делу № А40-71030/12-108-57 : постановление ФАС Московского округа от 6 сентября 2013 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. О внесении изменений в Федеральный закон «О синдицированном кредите (займе) и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 447-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 52, ч. 1, ст. 8593.

---

13. Попкова, Л.А. Правовая конструкция синдицированного кредита : дис. ... канд. юрид. наук / Л.А. Попкова. – М., 2017. – 206 с.

14. По делу № А40-247421/2021 : постановление Арбитражного суда Московского округа от 2 марта 2023 г. № Ф05-391/2023. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О программе «Фабрика проектного финансирования» : постановление Правительства РФ от 15 февраля 2018 г. № 158 (в ред. от 2 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 9, ст. 1390; 2023. – № 50, ст. 9079.

---

**О.М. Казакевич,**  
соискатель кафедры теории,  
истории и философии права  
Института законодательства  
и сравнительного правоведения при  
Правительстве РФ

**O.M. Kazakevich,**  
Postgraduate student of the Department  
of Theory, History and Philosophy  
of Law of the Institute of Legislation  
and Comparative Law  
under the Government of Russian  
Federation  
kazakevich\_olga2@inbox.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-218-229

## **ДИАЛЕКТИКА РАЗВИТИЯ ПРАВОВЫХ ДОКТРИН В НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВОПОРЯДКЕ**

**Аннотация:** установление сущностных характеристик правовой доктрины предполагает поиск ее места в системе научного знания, а также специфики, заключающейся в своеобразной интерпретации эмпирического материала, которым она располагает. Указанное обстоятельство предполагает значение правовых доктрин не только в качестве прикладного (вспомогательного) инструмента, позволяющего участникам правоотношений установить содержание проектируемой или применяемой нормы права (поскольку для законодательных и правоприменительных органов несомненно значение правовых доктрин для выполняемой ими деятельности), но также оценивать такую доктрину как часть культуры, в которой заключается множество системных связей правопорядка с иными формами общественной жизни, вытекающими из особенностей национальных, исторических и иных традиций. Неполным представляется подход, в силу которого национальная правовая доктрина состоит из суждений о содержании правовых норм, образованных на основании выработанных учеными-правоведами подходов, поскольку он лишает правовые доктрины системного значения для развития общества и государства. Установление культурно-исторического содержания правовых доктрин, контекста их образования позволяет раскрыть перспективы их дальнейшего развития и применять полученные результаты оценки для целей юридического прогнозирования, невозможного без учета взаимного влияния научного знания и его практического применения. Оценка правовой доктриной юридической практики позволяет установить критерии разумности в правотворчестве и правоприменении.

**Ключевые слова:** правовые доктрины, принципы права, правопорядок, формы права, правовая система.

## **DIALECTICS OF DEVELOPMENT OF LEGAL DOCTRINES IN THE NATIONAL LAW ORDER**

**Abstract:** the establishment of the essential characteristics of the legal doctrine involves the search for its place in the system of scientific knowledge, as well as the specifics, which consists in a kind of interpretation of the empirical material that it has. This circumstance implies the importance of legal doctrines not only as an applied (auxiliary) tool that allows participants in legal relations to establish the content of the projected or applied rule of law (since the significance of legal doctrines for their activities is undoubted for legislative

---

*and law enforcement bodies), but also to evaluate such doctrines as part of culture, which contains many systemic connections of the rule of law with other forms of social life, arising from the characteristics of national, historical and other traditions. Therefore, the approach, by virtue of which the national legal doctrine consists of legal norms formed on the basis of approaches developed by legal scholars, seems incomplete, since it deprives legal doctrines of systemic significance for the development of society and the state. On the other hand, the establishment of the cultural and historical content of legal doctrines, the context of their formation, makes it possible to reveal the prospects for its further development and apply the results of the assessment for the purposes of legal forecasting, which is impossible without taking into account the mutual influence of scientific knowledge and its practical application. In addition, the assessment of the legal doctrine of legal practice allows you to establish the criteria of reasonableness in lawmaking and law enforcement.*

**Keywords:** *legal doctrines, principles of law, legal order, forms of law, legal system.*

Научному знанию свойственно развитие в условиях господства общепринятых установок, теорий, концепций и т.д. Многие постулаты, носящие аксиоматический характер, не подлежащие по этой причине оспариванию, представляют собой рамки его развития, выход за которые невозможен до тех пор, пока данные установки не будут опровергнуты в ходе очередной научной революции. Это обстоятельство, обоснованное в известном труде Т. Куна [1], побудило и российских правоведов применять парадигмальный подход в исследованиях развития отдельных правовых отраслей и институтов [2], что представляется перспективным методом, хотя и не лишенным оснований для критики, преимущественно связанной с известными различиями в методологии точных (естественных) и социальных наук. Схожим понятием, которое также может рассматриваться в данном контексте, является «эпистема». Введенное в оборот М. Фуко, оно означает мыслительные структуры, определяющие мнения, теории и науки в каждый исторический период [3]. В более узком значении применимо понятие «научно-исследовательская программа» (И. Лакатос), которое отсылает к более узкой сфере – исключительно-научного знания, не предполагающего его всестороннего включения в общекультурный контекст. В этом смысле оценка правовых доктрин с целью поиска их дискурсивных закономерностей мыслится возможной с использованием указанных познавательных конструкций. Отметим, что авторитетными отечественными правоведами высказывались аналогичные суждения [4, с. 108–173]. Понятие «парадигма» при этом следует рассматривать как нечто объединяющее членов научного сообщества, в том числе принятие существующей парадигмы и следование ей в ходе выполнения научной работы предполагает возможность принятия ее результатов научным сообществом (по край-

ней мере, в качестве научных). В. И. Честнов отмечает, что «представители различных парадигм живут как бы в разных мирах» [5, с. 39], подчеркивая невозможность диалога между представителями различных парадигм (например, позитивиста XIX в. и средневекового схоласта). Установление определенных правовых институтов, с учетом принципа единства научного знания, требует отношения к правовой доктрине как к части существующей научной парадигмы и позволяет утверждать о ее значении как идейного источника правовых норм, предопределяющего структуру и функционирование правопорядка, его статику и динамику. Показательно в этом отношении предложенное Ю. А. Тихомировым понятие термина «состояние законности»: «своего рода момент покоя в процессе реализации закона, когда учитывается комплекс факторов и показателей применения норм и иных нарушений, бездействие и правовое отчуждение» [6, с. 6]. Исходя из этого автор предлагает измерять «уровень законности» с учетом перемен состояний законности в стране, регионе и т.д. Динамика правопорядка в контексте приведенной цитаты также требует постоянного анализа на основании имеющихся эмпирических данных, позволяющих судить о его состоянии в отдельные исторические периоды и на этой основе судить о его укреплении либо деградации.

Следует оговориться, что как в теории, так и в практике нет не только общепризнанного понятия правопорядка, но и общих подходов к его осмыслению и отражению в научном знании. Напротив, наблюдается тенденция к увеличению числа теоретических концепций правопорядка [7, с. 14]. Не вступая в длительную полемику по данной проблеме в рамках данной статьи, обозначим исходную позицию, на которой базируются дальнейшие рассуждения автора. Правопорядок понимается автором как источник, цель и результат действия права, средство решения социально значимых задач, обеспечения сочетания противоречивых элементов в государственно-организованном обществе [8, с. 5]. Он является наивысшей степенью социальной целесообразности, гармоничного сочетания противоречивых элементов во всяком государственно-организованном обществе [7, с. 16]. В своей основе правопорядок имеет интеллектуально-волевую, субъектно-институциональную и нормативную платформы. Интеллектуальная основа правопорядка представлена двумя уровнями – общесоциальным (парадигмами и концепциями) и специально-юридическим (правовой доктриной), каждый из которых имеет закономерности формирования и реализации [7, с. 19].

Таким образом, правовая доктрина может рассматриваться как основополагающая система знания, формирующая и преобразующая

правовой порядок и в этом смысле находящаяся с ним в диалектической взаимосвязи, в результате которой формируется синтетическое состояние правового порядка и доктрины, отражающее потребности общества и государства (как следствие отрицания отрицания). Такое взаимодействие требует учета общепринятых правовых идей, принципов, основанных на особенностях отечественного правового порядка, его традиций правотворчества и правоприменения, а также конкретно-исторической ситуации, предполагающей общественный запрос на определенное правовое регулирование. Правовая доктрина обеспечивает взаимосвязь общества и государства, устанавливает модели взаимодействия, направленные на реализацию социальной справедливости посредством правотворчества и правоприменения. В этом заключаются ее общеправовой и прикладной аспекты [9, с. 1236–1244]. Служит она и квазиисточником права (нетипичным по своей природе), поскольку направляет и обосновывает решения в области правового регулирования, что нередко можно выявить лишь по косвенным признакам.

Отметив указанную диалектическую взаимосвязь правовой доктрины и практики (юридической науки и особенностей функционирования правового порядка), можно обозначить особенности процесса формирования такой доктрины, которые проистекают из сформированных в обществе социальных и культурных ценностей, противоборствующих интересов и притязаний. В отсутствие идейно обоснованной (в концептуальном плане) научной теории, позволяющей примерить указанные расходящиеся установки путем гармоничного упорядочивания общественных отношений, может усложниться политико-правовая обстановка, фрагментация правового порядка, нарушение системности права и разрушение единообразия в его толковании и применении. Возникает опасность обращения человека к неправым средствам требования справедливости. По этой причине недооценка правовой доктрины, с одной стороны, и невнимательность ученых-правоведов, ее формирующих, к общественному запросу с другой – выступают существенными рисками разбалансировки и дестабилизации правового порядка, которая с высокой долей вероятности проявит себя в определенный исторический период, если не обеспечить связь доктрины и практики.

Рассмотрение правовой доктрины как элемента развития правового порядка во многом связано с правовым статусом человека. Известно, что право определяет лицо, обладающее определенным набором субъективных прав и обязанностей общего и специального характера. Человек, будучи в необходимой степени частью социальной общно-

сти, отражает в своем поведении усвоенные элементы национальных традиций и культуры, правил поведения, в том числе демонстрирует свое к ним отношение, проявляющееся в индивидуальном и коллективном поведении. Вовлекаясь во взаимодействие с коллективом, он оказывается восприимчивым к политическим и правовым основаниям поведения, воспринимаемого в качестве должного. В свою очередь, система государственных институтов позволяет устанавливать и реализовывать те или иные общественные инициативы, в рамках которых формируется практика поведения и ее дальнейшее закрепление в качестве традиции. Указанные традиции достаточно разнообразны и проявляются во всех сферах общественного взаимодействия: экономической, социальной, политической, культурно-идеологической и т.д. Они формируют мировоззрение, систему этических, эстетических идеалов, а также специфику картины мира. Без этого невозможно адекватное применение права независимо от особенностей правового порядка. Например, известна роль доктрины как источника права для судебной практики стран общего права. Однако Р. Дворкин признавал необходимость углубления доктринального исследования вопросов, например, находящихся на стыке права и морали. Иначе юрист, имеющий полноценное представление о понятии «вина» в различных областях юридической деятельности, может столкнуться с ситуацией, когда без должного анализа останутся моральные аспекты личности и совершенного деяния [10, с. 19]. По этой причине значение доктрины как источника права предполагает наполнение ее содержанием на практике и последующее научное исследование с целью дальнейшего развития.

Что касается подходов к правовой доктрине в странах континентального права, можно выделить узкий и широкий подходы к ее определению: в качестве источника права и в качестве разнообразия научных позиций, определяемых в ее рамках. При этом представители широкого подхода рассматривают доктрину в качестве политико-правовой действительности, которая отражает социально-правовые потребности общественного развития и служит целям объединения права и этики, морали, культуры и т.д. К ее сторонникам относятся С.С. Алексеев, Д.А. Керимов, Н.И. Матузов, В.С. Нерсисянц и др.

Не следует, однако, переоценивать влияние социальных ценностей и интересов на формирование доктрины, поскольку в рамках правового порядка они, скорее, являются не его элементом, а средой, в условиях которой он функционирует (данное замечание основано на общеизвестном положении теории систем, в силу которого каждый отдельный элемент системы является самостоятельной системой низ-

шего порядка, при этом система испытывает влияние отдельных ее элементов, а также среды, в которой она функционирует) [11, с. 19]. По этой причине правильнее утверждать о внешнем влиянии национальных ценностей и интересов на правовой порядок, определяющем его содержание, в том числе господствующую догму права, концепции правопонимания, правовую культуру и правовую идеологию. Через них, опосредованно, формируется правовая доктрина, благодаря накоплению в рамках отраслевых исследований комплекса эмпирических данных и основанных на них суждений о явлениях в области права [12, с. 13–22]. Правотворческая и правореализационная практика обеспечены механизмом обратной связи с внешней, по отношению к правовому порядку, составляющей, которая определяет регуляторные пределы норм права, в частности, готовность общественности к их добровольному исполнению.

Таким образом, в любом обществе, в рамках которого функционируют государственные и общественные институты, формируются специфические ценности и традиции, свое понимание таких базовых принципов, как свобода, равенство, демократизм, верховенство права, права человека и т.д. Значительная роль по этой причине в процессе их формирования отводится праву как социальному регулятору, усваивающему и направляющему в организационном и материально-правовом отношении общественное развитие. Именно благодаря правовой доктрине, позволяющей установить содержащиеся общечеловеческих и специфических, национальных ценностей, возможен конструктивный диалог правовых порядков, часто стремящихся к ускоренной унификации в ущерб национальным интересам (как прогнозируемый, так и неспрогнозированный). Подобная унификация должна проводиться на основании обстоятельных сравнительно-правовых исследований, учитывающих как удобство, так и несовершенство существующих классификаций правовых порядков.

Изложенные рассуждения вновь подчеркивают значимость практики (опыта) для определения истинности или ложности определенных правовых концепций, формирующих правовые доктрины. В условиях отсутствия апробации научного знания правовая доктрина не может существовать, равно как и право неспособно служить адекватным регулятором в отсутствие всесторонней оценки практики его реализации. В этой взаимосвязи возможно проследить общее и особенное между правовой доктриной и отечественным правовым порядком, а также установить, в какой мере существующая законодательная и правоприменительная практика сопоставимы с национальной правовой традицией, а в какой – создаются и применяются без учета

---

общенациональных интересов либо в угоду правопорядкам иных стран или региональных объединений. По этой причине актуальными видятся опасения отдельных авторов, касающиеся утраты законом нормативности и обязательности; большого количества законов, носящих технический характер; идеологизации права; отхода от правил юридической техники при составлении текстов нормативных актов; «правотворческого романтизма» и т.д. [13, с. 25–35]. Приведенные проблемы сопровождаются конкретными примерами «сбоев» в правовом регулировании, устранение которых, по мнению Н. А. Власенко, должно происходить путем практического воплощения идей разумности и определенности в процессе правотворчества и правоприменения.

Следует учесть, что Н. А. Власенко полагает разумность права «универсальным принципом» [13, с. 46], в силу которого возможно действие права при сохранении необходимой степени гибкости и эффективности. Данные качества права возможны при соблюдении баланса интересов субъектов права, осуществление которого предполагает мыслительную деятельность по установлению наиболее подходящего результата участия в правоотношении. Ученый отмечает, что право только разумно в своих свойствах, методах и целях [13, с. 11–12], свидетельство чему находит в трудах Г. Гегеля, И. Канта, К. Фишера и др. [13, с. 39–45]. Соглашаясь с автором, отметим, что должностование в любой форме является порождением разума, а не природы [14, с. 137]. По этой причине справедливость права гарантируется и обеспечивается его разумностью.

В развитие данной мысли, с учетом предмета настоящей статьи, отметим, что содержательная сторона идей в области правового регулирования (как отраженных в правовых актах норм-принципов, так и выводимых исходя из буквы и духа правовых норм) находится на пересечении юриспруденции, философии, иных областей социально-гуманитарного знания и формируется в модель поведения путем преобразования накопленного данными науками объема научного знания в конкретные нормы права. Данное знание нередко является фрагментированным и разрозненным (например, общефилософские подходы к должному и справедливому и выводы социологии о моделях поведения отдельных социальных групп и т.д.) и, благодаря проведению междисциплинарных исследований, позволяет формулировать нормативные правила поведения [15, 16]. Указанный процесс вполне можно обозначить реализацией закона диалектики перехода количественных изменений в качественные, нашедшего отражение в трудах таких великих классиков, как Г. Гегель [17], К. Маркс [18] и Ф. Энгельс [19].

---

Что касается закона единства и борьбы противоположностей (третьего основополагающего закона диалектики), можно отметить, что процесс перехода правовых идей в общепринятые принципы и нормы права представляет собой непрекращающуюся дискуссию, притом не только в области частных проблем (например, соразмерность мер наказания за совершение преступлений в сфере экономики, степени общественной опасности оскорбления и т.п.), но и проблем фундаментальных, без принятия решения по которым кажется немислимым формирование единой правовой системы. К таким проблемам относятся вопросы правопонимания, системы источников права, пределов действия прав человека и т.д. По всем указанным проблемам на каждом историческом этапе формируется определенный консенсус (*status quo*), и одной из важнейших задач правовой доктрины является отслеживание состояния этого консенсуса, в особенности в условиях современного стремительно изменяющегося мира. Как не без оснований отметил Марк ван Хук, президент Европейской академии теории права, «такой вещи как "право" в реальности не существует. "Право" – это то имя, которое люди решили дать определенным видам деятельности. И в зависимости от исходного варианта теории права данная реальность будет (слегка) различаться. ... Реальность частично определяет теорию. Теория частично создает реальность» [20, с. 27]. В продолжение данной цитаты автор указывает, что подобное диалектическое взаимодействие не переходит в синтез, поскольку является бесконечным процессом. Однако и сама диалектика не предполагает покоя как результата синтеза, в силу отмеченного закона отрицания, указывающего на содержание противоречия в любом синтетическом явлении.

Представленное краткое изложение применения законов диалектики к пониманию места и роли правовой доктрины в системе действующего правопорядка позволяет рассматривать его под углом конкретно-исторической обстановки. Отсутствие единообразного подхода к пониманию правовой доктрины негативно сказывается на понимании и применении общих принципов права, являющихся основой правовой системы. Благодаря доктринальным подходам к содержанию права устанавливается его идейно-воспитательное воздействие на общественные отношения, формируется правовая культура, обыденное и профессиональное правосознание, существование которых невозможно без представлений об идеалах правового регулирования. В нормах права данные идеалы находят обоснованное и рациональное выражение.

С учетом изложенных подходов к правовой доктрине обратимся к проблеме установления ее значения для господствующей догмы

---

права. В литературе высказываются различные позиции по данному вопросу. Так, известно, что правовые догмы являются некими первичными, исходными элементами правоведения, через которые материализуются правовые установления. При этом догма права является относительно стабильной. В частности, если обратиться к трудам известного российского юриста В.С. Нерсесянца, основоположника либертарно-юридической концепции понимания права, то можно заметить, что догмы о системе права, норме права (как первичном ее элементе) и иные классические положения в целом являются схожими в изложении с аналогичными положениями представителей иных воззрений на понимание права (например, В.М. Сырых, В.В. Лазарев и т.д.). С.С. Алексеев отмечал, что «сама по себе догма права является идеологически нейтральной, допускает различные идеологические интерпретации и может включаться в правовую идеологию самой разной направленности» [21, с. 52]. Критически к данной позиции относится Н.В. Варламова, указывая, что «юридическая догматика всегда есть интерпретация определенного понимания права» [22, с. 270]. Созвучную позицию высказывает и В.В. Лапаева: «то или иное понимание сущности права через понятие права воздействует на формирование доктрины и догмы права, оказывая таким образом существенное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность» [23, с. 11].

Действительно, правовая догматика представляет собой учение о действующем праве и предопределяет порядок создания и применения правовых норм. Несмотря на различия в понимании права, различные исследователи в части догмы права избирают относительно-единообразный порядок изложения, рассматривая, однако, соответствующие положения через призму своего восприятия права. Юснатуралист и позитивист будут по-разному относиться к норме права, поскольку для одного она будет воплощением принципа формального равенства, а для другого – правилом должного поведения, санкционированным государством и обеспеченным государственным принуждением. По этой причине догма права имеет в большей степени инструментальную основу для воплощения правовых идей, позволяющую воплощать соответствующие доктринальные положения посредством апробированной и общепринятой методологии. Догма права в этом смысле является центральным элементом связи науки и практики.

Что выступает отправной точкой формирования научной доктрины, служащей целям развития правопорядка? Видится, с учетом обозначенного парадигмального подхода к исследованиям в области

---

права, что данная работа должна производиться путем надлежащего использования правовых аксиом о функциях права и проблемах, на разрешение которых оно направлено. Подобный подход ориентирован на познание контекста, в рамках которого функционирует и развивается общество, содержание которого имплицитно, понятно лишь интуитивно. В рамках парадигмальной картины проводимого исследования данный контекст необходимо выразить эксплицитно, чтобы в пределах научного дискурса не возникало проблем с интерпретацией терминологии. Служит этому не только полноценное исследование эмпирического материала, но и учет имеющихся работ по исследуемой проблеме, что усложняется в условиях экспоненциального роста научных публикаций. Не всякое научное знание преследует интересы поиска истины и воплощения разума. Следует согласиться с замечанием известного теоретика В. В. Лазарева, посвятившего цикл своих исследований проблемам юридической науки, о необходимости поддержания объективности научной доктрины. В частности, автор определяет науку как «концептуализированную совокупность верифицируемых знаний о том, что есть и что может быть в мире идей и мире вещей в пространственно-временном и субъектном измерении» [24, с. 181] и в этом отношении указывает на миссию общей теории права осуществлять глобальную рефлексию, рефлекссию юридической науки в целом [24, с. 181], в методологию которой входит как отвлеченная метафизика, так и всепроникающая эмпирика, где наиболее полезным является системный подход [24, с. 182]. Ученый условно разделяет юридическую науку на три вида: 1) прислуживающую определенным интересам вопреки требованиям поиска истины; 2) обремененную поиском истины; 3) «словоблудие» (по замечанию автора – самая обширная ее часть) [24, с. 190–191]. Поиск места и роли доктрины в развитии правового порядка должен быть сопряжен с установлением адекватного и актуального научного знания, направленного на практическое воплощение в интересах человека, общества и государства. Можно также проследить синтетическую связь доктрины и практики, поскольку «прислужническая» составляющая науки является недолговечной, подлежащей развенчанию практикой, а лишённые связи с реальностью научные концепции в практическое поле не попадут.

### Список литературы:

1. Кун, Т. Структура научных революций / Т. Кун. – М. : Прогресс, 1977. – 300 с.
2. Войниканис, Е. А. Парадигмальный подход к исследованию интеллектуальных прав : дис. д-ра. юрид. наук / Е. А. Войниканис. – М., 2017. – 392 с.

3. Фуко, М. Слова и вещи. Археология гуманитарных наук / М. Фуко. – СПб. : А-сэд : Талисман, 1994. – 405 с.
4. Гаджиев, Г. А. Легитимация идей «Права и экономики» (новые познавательные структуры для гражданского права) / Г. А. Гаджиев // Вестник гражданского права. – 2017. – № 6. – С. 108–173 с.
5. Честнов, И. Л. Постнеклассическая теория права. – СПб. : АЛЕФ-Пресс, 2012. – 649 с.
6. Тихомиров, Ю. А. Как обеспечить законность? Новый подход / Ю. А. Тихомиров // Российское правосудие. – 2016. – № 8. – С. 5–11.
7. Общее учение о правовом порядке: восхождение правопорядка / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило и др. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2019. – Т. 1. – 348 с.
8. Хабриева, Т. Я. Укрепление правопорядка и противодействие коррупции в условиях евразийской интеграции / Т. Я. Хабриева, Н. Н. Черногор // Общественные науки и современность. – 2017. – № 1. – С. 5–19.
9. Емельянов, А. С. Административно-правовая доктрина, идеи либерализма и развитие государственности в России / А. С. Емельянов // Политика и общество. – 2012. – № 12. – С. 1236–1244.
10. Дворкин, Р. О правах всерьез / Р. Дворкин. – М. : РОССПЭН, 2004. – 389 с.
11. Воронин, М. В. Основания и проявления системности права : автореферат дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Воронин. – Казань, 2013. – 27 с.
12. Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды / Н. Н. Черногор, Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило и др. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2021. – 243 с.
13. Власенко, Н. А. Разумность и определенность в правовом регулировании / Н. А. Власенко – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2014. – 156 с.
14. Новгородцев, П. И. Кант и Гегель в их учениях о праве и государстве / П. И. Новгородцев. – СПб. : Алетей, 2000. – 355 с.
15. Цифровая трансформация и государственное управление: научно-практическое пособие / А. С. Емельянов, А. А. Ефремов, А. В. Калмыкова и др.; ред. кол.: Л. К. Терещенко, А. С. Емельянов, Н. А. Поветкина. – М. : Инфотропик Медиа, 2022. – 224 с.
16. Талапина, Э. В. Обеспечение фундаментальных прав человека при обработке данных в государственном управлении / Э. В. Талапина, В. Н. Южаков, И. А. Черешнева. – М. : Дело, 2022. – 214 с.
17. Гегель, Г. В. Ф. Наука логики : в 3 т. / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1970. – Т. 1. – 504 с.
18. Маркс, К. Экономическо-философские рукописи 1844 года и другие ранние философские работы / К. Маркс – М. : Neoclassic, 2023. – 244 с.
19. Энгельс, Ф. Диалектика природы / Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1953. – 327 с.

---

20. Хук, М. Право как коммуникация / М. Хук. – СПб. : Изд. дом Санкт-Петербургского гос. ун-та : Унив. изд. Консорциум, 2012. – 287 с.

21. Алексеев, С. С. Философия права: история и современность. Проблемы. Тенденции. Перспективы / С. С. Алексеев – М. : Норма, 1999. – 329 с.

22. Варламова, Н. В. Философия права и юридическая догматика (проблема внутренней непротиворечивости правовой теории) / Н. В. Варламова // Юриспруденция XXI века: горизонты развития. Очерки / под ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. – СПб. : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2006. – С. 269–300 с.

23. Лапаева, В. В. Типы правопонимания: правовая теория и практика / В. В. Лапаева – М. : РАП, 2012. – 577 с.

24. Лазарев, В. В. Юридическая наука: современное состояние, вызовы и перспективы (размышления теоретика) / В. В. Лазарев // Lex Russica. – 2013. – № 2. – С. 181–191.

---

**Е. Е. Коновалова,**  
*аспирант кафедры уголовного  
процесса, правосудия и прокурорского  
надзора юридического факультета  
Московского государственного  
университета имени М. В. Ломоносова*

**E. E. Konovalova,**  
*Postgraduate student of the Department  
of Criminal Procedure, Justice  
and Prosecutor's Supervision,  
Faculty of Law of Moscow State  
University named after M. V. Lomonosov*

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-230-240

## **ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ПОДСУДНОСТИ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ: «НОВЕЛЛЫ» ПРАКТИКИ**

**Аннотация:** в статье анализируются новейшие позиции судов, в том числе Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, относительно порядка изменения территориальной подсудности в уголовном процессе. Автор приходит к выводу о неправильной трактовке судами понятия «вышестоящий суд» в контексте ч. 1.1 ст. 35 УПК РФ, необоснованности наделения кассационных судов общей юрисдикции полномочиями по рассмотрению ходатайств об изменении территориальной подсудности. Высказывается позиция о том, что практика направления прокурорами уголовных дел вместе с ходатайством об изменении территориальной подсудности непосредственно в вышестоящий суд, минуя суд, в который должно было поступить дело в соответствии с общими правилами подсудности, не согласуется с требованиями принципа права на законный суд.

**Ключевые слова:** подсудность, изменение территориальной подсудности, вышестоящий суд.

## **THE PROCEDURE FOR CHANGING TERRITORIAL JURISDICTION IN CRIMINAL PROCEEDINGS: "NOVELS" OF PRACTICE**

**Abstract:** the article analyzes the latest positions of the courts, including the Constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court of the Russian Federation, regarding the procedure for changing territorial jurisdiction in criminal proceedings. The author comes to the conclusion that the courts have incorrectly interpreted the concept of "superior court" in the context of Part 1.1 of Art. 35 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, the groundlessness of "granting" cassation courts of general jurisdiction the powers to consider petitions to change territorial jurisdiction. The position is expressed that the practice of prosecutors sending criminal cases, along with a petition to change territorial jurisdiction, directly to a higher court, bypassing the court that should have received the case in accordance with the general rules of jurisdiction, is not consistent with the requirements of the principle of "the right to a lawful trial".

**Keywords:** jurisdiction, change of territorial jurisdiction, higher court.

### Расширительное толкование статьи 35 УПК РФ.

Фундаментальный характер судопроизводственного принципа права на законный суд определяется его конституционной основой. Гарантированное ч. 1 ст. 47 Конституции РФ, ч. 3 ст. 8 УПК РФ право на рассмотрение дела тем судом и тем судьей, к подсудности которого оно отнесено законом, подразумевает: в законе должны быть четкие критерии, определяющие какой суд правомочен рассматривать то или иное уголовное дело [1, п. 2; 2, п. 3.1]. Наличие таких критериев в уголовно-процессуальном законодательстве тем не менее не исключает возможность изменения подсудности, которое *de lege lata* должно допускаться лишь в экстраординарных случаях. По результатам анализа данных судебной статистики за 2019–2022 гг. можно сделать вывод о наличии тенденции постоянного увеличения количества заявленных и в последующем удовлетворенных ходатайств об изменении территориальной подсудности в уголовном процессе [3].

В практике ст. 35 УПК РФ стала трактоваться *lato sensu* (в широком смысле), подразумевая возможность заявления ходатайств об изменении территориальной подсудности не только уголовного дела, подлежащего рассмотрению в суде первой инстанции, но и при решении иных вопросов, входящих в компетенцию суда в уголовном процессе. Известны случаи изменения подсудности материалов по жалобам, поданным в порядке ст. 125 УПК РФ [4–6], по апелляционным [7–11] и кассационным [12–14] жалобам. Катализатором роста числа подобных ходатайств послужило принятие в 2018 г. Федерального закона № 509-ФЗ [15], которым введено новое основание для изменения территориальной подсудности уголовного дела – наличие обстоятельств, которые могут поставить под сомнение объективность и беспристрастность суда при принятии решения по делу (пп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 35 УПК РФ).

В доктрине справедливо обращалось внимание на то, что УПК РФ не содержит специальных правовых норм, предусматривающих процедуру и основания изменения подсудности жалоб в досудебном производстве. С. Н. Семенов отмечал: «Именно принадлежность к институту уголовно-процессуальной подсудности правовых норм, определяющих вопросы подсудности этих жалоб, позволяет использовать порядок и основания изменения территориальной подсудности, предусмотренные законом для уголовных дел (ст. 35 УПК РФ)» [16, с. 34].

Расширительное толкование ст. 35 УПК РФ дается и Конституционным Судом РФ. В определении от 13 октября 2022 г. № 2666-О [17] указано, что правила, установленные ст. 35 УПК РФ, должны

применяться также при принятии судом промежуточных решений. Данное утверждение Конституционный Суд РФ обосновал «смыслом правовой позиции», сформулированной в Постановлении от 9 июня 2011 г. № 12-П [19], хотя в резолютивной части данного Постановления статьи УПК РФ вовсе не упоминаются. Предметом рассмотрения в данном деле были совсем иные нормативные правовые акты.

Потребность в изменении территориальной подсудности может возникнуть на всех стадиях уголовного судопроизводства. Представляется, что возможность применения установленных ст. 35 и 125 УПК РФ правил разрешения вопроса об изменении территориальной подсудности при принятии судом промежуточных решений должна быть прямо урегулирована в уголовно-процессуальном законе. Установление данного правила в мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ [20] не согласуется с требованиями принципа права на законный суд, подразумевающего четкое законодательное, а не правоприменительное регулирование вопросов, связанных с подсудностью. Расширительное толкование ст. 35 УПК РФ, выразившееся в возможности применения закрепленного в ней порядка изменения территориальной подсудности не только при принятии итоговых судебных решений, – не единственное сформулированное Конституционным Судом РФ правило, касающееся института подсудности.

*Определение вышестоящего суда, уполномоченного разрешать вопрос об изменении подсудности.* Согласно ч. 1.1 ст. 35 УПК РФ судом, уполномоченным разрешать ходатайство об изменении территориальной подсудности, является вышестоящий суд. Конституционный Суд РФ истолковал данное понятие более конкретно, применительно к разным ситуациям. Обстоятельством, способствовавшим истолкованию Конституционным Судом РФ ч. 1.1 ст. 35 УПК РФ, а по сути формированию нового правила в понимании того, какой суд является вышестоящим, послужила неопределенность требований к содержанию ходатайства об изменении территориальной подсудности. В отличие от требований, предъявляемых к ходатайству об исключении доказательств (ч. 2 ст. 235 УПК РФ), апелляционным (ст. 389.6 УПК РФ), кассационным жалобам (ст. 401.4 УПК РФ), в УПК РФ отсутствуют конкретные требования к содержанию ходатайства об изменении подсудности. В ч. 1.1 ст. 35 УПК РФ закреплено: оно должно отвечать требованиям ч. 1–2.1 ст. 35 УПК РФ, то есть содержать указание на основания для изменения территориальной подсудности уголовного дела. С учетом разъяснений, содержащихся в п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № 22 [21], в хода-

---

тайстве должны быть приведены обстоятельства, подтверждающие наличие законных оснований для изменения подсудности.

В УПК РФ не закреплено требование об указании в ходатайстве конкретного суда, в который, по мнению лица, заявляющего такое ходатайство, должно быть передано дело для разрешения. Отсутствие данного требования в законе является обоснованным. Указание в ходатайстве суда, в который заявитель просит передать дело для разрешения, не обязывает вышестоящий суд передать дело именно в него. Иное бросило бы тень на принцип, установленный в ч. 1 ст. 47 Конституции РФ, противоречило бы интересам правосудия, способствовало бы неравномерному распределению дел среди судов.

На практике в зависимости от мнения участника уголовного процесса, заявляющего ходатайство об изменении территориальной подсудности уголовного дела, определяется вышестоящий суд, уполномоченный его разрешать. Конституционный Суд РФ в ряде определений [17–18, 22] сформулировал следующее правило: 1) если ходатайство связано с передачей уголовного дела из суда, действующего на территории одного субъекта РФ, в суд, действующий на территории другого субъекта РФ, но в пределах одного кассационного округа, то оно разрешается соответствующим кассационным судом общей юрисдикции; 2) если же в ходатайстве будет содержаться просьба о передаче уголовного дела в суд, действующий на территории другого судебного кассационного округа, такое ходатайство подлежит разрешению Верховным Судом РФ. Аналогичным образом Верховный Суд РФ разрешает вопрос о направлении дела из одного апелляционного суда общей юрисдикции в другой апелляционный суд общей юрисдикции, либо из одного кассационного суда общей юрисдикции в другой кассационный суд общей юрисдикции. Такого же подхода придерживаются и суды общей юрисдикции [23–24].

Итак, по смыслу, придаваемому судебной практикой, вышестоящим является тот суд, который является вышестоящим по отношению к суду, в который первоначально поступило уголовное дело, и к суду, в который заявитель ходатайства просит передать дело для его рассмотрения и разрешения. С учетом высказанной Конституционным Судом РФ правовой позиции, если в ходатайстве не указан суд, в который просит передать дело заявитель, то возникает проблема с определением вышестоящего суда, уполномоченного рассматривать данное обращение.

Критерии определения надлежащего суда, уполномоченного рассматривать ходатайство об изменении подсудности уголовного дела, должны быть установлены в законе, а не определяться по ус-

мотрению лиц, выступивших с инициативой изменения подсудности. Просьба заявителя ходатайства не может предопределять вышестоящий суд в соответствии с ч. 1.1 ст. 35 УПК РФ. Участник уголовного процесса, заявляющий ходатайство, de facto произвольно может предопределить, какой суд будет его рассматривать. При таком подходе заявитель ходатайства определяет пределы территории, на которой будет избран конкретный суд для рассмотрения дела, что не согласуется с требованиями ч. 1 ст. 47 Конституции РФ, ч. 3 ст. 8 УПК РФ.

*Наделение кассационных судов общей юрисдикции полномочиями по изменению подсудности.* Еще одна «новелла» связана с наделением кассационных судов общей юрисдикции полномочиями по изменению подсудности, которые отсутствуют в законе. Конституционный Суд РФ в ранее упомянутых определениях de facto наделил указанные суды полномочиями по рассмотрению ходатайств об изменении подсудности. Такой подход нашел поддержку и в практике иных судов [25–26]. В настоящее время в Верховном Суде РФ ведется работа над проектом закона «в части расширения компетенции кассационных судов общей юрисдикции и наделения их правом при изменении территориальной подсудности уголовных дел передавать такие дела на рассмотрение в суды за пределами юрисдикции окружного суда» [27, с. 30]. Вполне вероятно, что данное предложение обусловлено увеличением нагрузки на Верховный Суд РФ по рассмотрению ходатайств, поданных в порядке ст. 35 УПК РФ.

Отечественной истории известны случаи, когда кассационный суд был вправе передавать дела из одного судебного округа в другой. Согласно ст. 5 Учреждения судебных установлений 1864 г. [28] Правительствующий сенат являлся, по сути, верховным кассационным судом, не разрешающим дел в общем порядке судопроизводства. Однако, в силу ст. 248 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. [29], кассационному департаменту Сената предоставлялось полномочие переносить дела из одного судебного округа в другой: 1) когда председатель, члены или прокурор суда обвиняются в преступном деянии, подлежащем в общем порядке судопроизводства рассмотрению того же суда и 2) когда сии должностные лица окажутся прикосновенными к злоупотреблениям, допущенным по делу им подведомственному. Возможно, сформировавшаяся практика наделения кассационных судов общей юрисдикции полномочиями по изменению подсудности обусловлена наличием некоего исторического опыта, но с учетом современной судебной системы РФ он вряд ли применим.

По смыслу позиции Конституционного Суда РФ кассационные суды общей юрисдикции вправе рассматривать ходатайство об изменении подсудности, а апелляционные суды общей юрисдикции данного полномочия лишены. Согласно судеустройственному законодательству [30, ст. 19.1, 19.2; 31, ст. 23.2, 23.10], ни апелляционные, ни кассационные суды общей юрисдикции не наделены полномочиями суда первой инстанции, то есть не вправе выносить первоначальные судебные решения, и по своей природе являются моноинстанционными. В пояснительной записке к проекту федерального конституционного закона «О внесении изменений в федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» необходимость создания «структурно самостоятельных кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции» обосновывалась «потребностью в функционировании в рамках подсистемы судов общей юрисдикции организационно обособленных судебных инстанций в целях максимального обеспечения их независимости и самостоятельности при рассмотрении апелляционных и кассационных жалоб и представлений на судебные постановления» [32]. Таким образом, по смыслу пояснительной записки кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции не предполагалось создавать в качестве судов первой инстанции. Единственным исключением из принципа моноинстанционности кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции является наделение их полномочиями по рассмотрению дел по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. На наш взгляд, ни кассационные суды общей юрисдикции, ни апелляционные суды общей юрисдикции не вправе рассматривать ходатайства, поданные в порядке ст. 35 УПК РФ.

Представляется, что судами, уполномоченными разрешать вопрос об изменении подсудности, должны быть лишь те, которые вправе рассматривать дела по первой инстанции. Рассмотрение вопроса об изменении подсудности представляет собой разрешение спора, а не пересмотр какого-либо решения. Под вышестоящим судом в контексте ч. 1.1 ст. 35 УПК РФ следует понимать суд, во-первых, являющийся вышестоящим по отношению к суду, в который поступило дело, и, во-вторых, наделенный полномочиями по рассмотрению дел по первой инстанции. Например, если первоначально дело поступило в районный суд, то вышестоящим является областной суд, независимо от того, в какой суд заявитель ходатайства будет просить передать дело. Если же областной суд в ходе рассмотрения придет к выводу, что дело необходимо передать в суд, который находится за пределами

его юрисдикции, то он должен направить ходатайство об изменении подсудности для рассмотрения в Верховный Суд РФ, который, в отличие от кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции в силу судоустройственного законодательства, наделен полномочиями суда первой инстанции [30, ч. 3 ст. 19].

В связи с ранее рассмотренными правилами, сформулированными Конституционным Судом РФ, возникла потребность в закреплении порядка обжалования решения суда об изменении подсудности в тех случаях, когда это решение принимается кассационным судом общей юрисдикции. По смыслу ст. 389.3 УПК РФ Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ не наделена полномочиями по рассмотрению апелляционных жалоб на решения кассационного суда общей юрисдикции, вынесенными ими по первой инстанции. В силу п. 2 ст. 10 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) «О Верховном Суде Российской Федерации» [33] Судебные коллегии Верховного Суда РФ рассматривают дела в апелляционном порядке, но в пределах своих полномочий, установленных процессуальным законодательством. УПК РФ такими полномочиями Судебную коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ не наделяет. Конституционный Суд РФ в определении от 20 июля 2021 г. № 1378-О [22] отметил: Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ является апелляционной инстанцией по отношению к кассационным судам общей юрисдикции. С терминологической точки зрения выглядит парадоксально: апелляционная инстанция над кассационным судом. При этом решение, вынесенное Судебной коллегией Верховного Суда РФ по итогам апелляционного пересмотра, может быть обжаловано лишь в порядке надзора несмотря на то, что в ст. 412.1 УПК РФ это прямо не предусмотрено. Если же придерживаться предлагаемого автором настоящей статьи понимания термина «вышестоящий суд», то пробелов в УПК РФ относительно порядка обжалования решения об изменении подсудности не возникает.

*Направление уголовного дела прокурором в вышестоящий суд для изменения подсудности.* Отдельно стоит рассмотреть устоявшийся в практике порядок изменения подсудности до поступления уголовного дела в суд на этапе утверждения прокурором обвинительного заключения. В соответствии с ним заместитель Генерального прокурора РФ после утверждения обвинительного заключения может направить ходатайство об изменении территориальной подсудности вместе с уголовным делом непосредственно в Верховный Суд РФ. Согласно правилам подсудности, данное дело должно было поступить в районный суд. Апелляционная коллегия Верховного Суда РФ неоднократно указы-

вала: подобная практика не нарушает положения ч. 1.1 ст. 35 УПК РФ, поскольку данная норма закона регламентирует ситуацию, когда дело уже поступило в суд и находится в производстве [34–38]. К сожалению «подобного рода практика складывается фактически в отсутствие законодательного регулирования» [39, с. 862]. Обоснование в практике данного полномочия прокурора ссылкой на ч. 3 ст. 35, п. 1 ч. 1 ст. 221, ст. 222 УПК РФ выглядит сомнительным, поскольку в указанных положениях закона полномочие прокурора направить уголовное дело сразу в вышестоящий суд не закреплено. Прокурор во всех случаях обязан по смыслу закона направлять уголовное дело в суд первой инстанции, а не в вышестоящий по отношению к нему суд.

С учетом выработанного на практике правила определения вышестоящего суда, прокурор по своему усмотрению определяет, в какой суд следует направить ходатайство об изменении подсудности. Так, прокурор указывает в ходатайстве суд, в который, по его мнению, следует передать дело для рассмотрения и разрешения, что фактически свидетельствует о его преимущественном праве выбора вышестоящего суда. Невластные участники процесса на выбор прокурора повлиять не вправе. На наш взгляд, порядок направления ходатайства об изменении территориальной подсудности должен быть единым, не допускающим предоставления какой-либо из сторон (обвинения и защиты) преимущества в определении вышестоящего суда, уполномоченного рассматривать соответствующее ходатайство.

Таким образом, в настоящей статье дана оценка только некоторым выработанным судебной практикой правилам относительно порядка изменения подсудности в отсутствие однозначного правового регулирования. Сложившаяся ситуация не согласуется с требованиями принципа, установленного ч. 1 ст. 47 Конституции РФ. Имеющиеся пробелы должны быть устранены законодательным, а не правоприменительным путем.

Представляется необходимым часть 1.1 ст. 35 УПК РФ изложить следующим образом: «Ходатайство об изменении территориальной подсудности уголовного дела по основаниям, указанным в части первой настоящей статьи, стороны подают в вышестоящий суд через суд, в который дело должно поступить либо поступило в соответствии с правилами, установленными настоящим Кодексом». В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ следует разъяснить: «Под вышестоящим судом в контексте ч. 1.1 ст. 35 УПК РФ следует понимать суд, во-первых, являющийся вышестоящим по отношению к суду, в который поступило дело, и, во-вторых, наделенный полномочиями по рассмотрению дел по первой инстанции».

### Список литературы:

1. По делу о проверке конституционности положений части второй статьи 2 и части первой статьи 32 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Красноперова : постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 2012 г. № 22-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 44, ст. 6071.

2. По делу о проверке конституционности частей первой и третьей статьи 1, частей первой, третьей и четвертой статьи 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.В. Лушникова, А.С. Пушкарева и И.С. Пушкарева : постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2018 г. № 39-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 47, ст. 7316.

3. Отчеты о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции за 12 месяцев 2019–2022 гг. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. – URL: <http://cdep.ru/> (дата обращения: 22.12.2023).

4. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 24 ноября 2020 г. по делу № АПЛ20-403. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 29 сентября 2021 г. по делу № АПЛ21-339. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 10 февраля 2022 г. по делу № АПЛ22-1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 15 июля 2021 г. по делу № 32-АПУ21-9-К1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 29 сентября 2022 г. по делу № АПЛ22-404. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 10 ноября 2022 г. по делу № АПЛ22-494. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 22 июня 2023 г. по делу № АПЛ23-242. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 25 июля 2023 г. по делу № АПЛ23-285. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 26 мая 2022 г. по делу № АПЛ22-190. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 25 мая 2023 г. по делу № АПЛ23-140. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 15 июня 2023 г. по делу № АПЛ23-196. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О внесении изменений в статьи 31 и 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 509-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 53, ч. 1, ст. 8435.

16. Семенов, С.Н. Уголовно-процессуальная подсудность : дис. ... канд. юрид. наук / С.Н. Семенов. – М., 2007. – 224 с.

17. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Новикова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав статьями 35, 61, 62, 64, 125, 389.2 и 391 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 13 октября 2022 г. № 2666-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кокурина Ильи Вячеславовича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 35 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 27 октября 2022 г. по делу № 2938-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. По делу о проверке конституционности положений пункта 7 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в связи с жалобой гражданина И.В. Аносова : постановление Конституционного Суда РФ от 9 июня 2011 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 26, ст. 3858.

20. Чекулаев, Д.П. Уголовно-процессуальный закон «в редакции» правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации / Д.П. Чекулаев // Российский судья. – 2019. – № 8. – С. 40–43.

21. О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих подсудность уголовного дела : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 г. № 22. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. По жалобе гражданина Еременко Геннадия Александровича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 401.3 и частью третьей статьи 412.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 20 июля 2021 г. № 1378-О. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 21 апреля 2021 г. по делу № 3/12-22/2022. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 24 октября 2022 г. по делу № 3/12-86/2022. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 30 марта 2021 г. по делу № 81-АПУ21-3-К8. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 19 июля 2021 г. по делу № 32-УД21-10-К1. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Давыдов, В.А. Подсудность уголовных дел : разъяснения Пленума Верховного Суда РФ / В.А. Давыдов, С.В. Бехало // Уголовный процесс. – 2023. – № 9. – С. 24–30.

28. Учреждение судебных установлений 1864 года. – URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3450/> (дата обращения: 23.09.2023).

29. Устав уголовного судопроизводства 1864 года. – URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137/> (дата обращения: 23.09.2023).

30. О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 № 1-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 1, ст. 1.

31. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 31 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 898.

32. О внесении изменений в федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции : пояснительная записка к проекту федерального конституционного закона // Сайт «Система обеспечения законодательной деятельности». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/374020-7> (дата обращения: 24.09.2023).

33. О Верховном Суде Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 6, ст. 550.

34. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 27 января 2021 г. по делу № АПЛ20-512. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 9 апреля 2021 г. по делу № АПЛ21-90. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 15 июня 2021 г. по делу № АПЛ21-216. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 20 января 2022 г. по делу № АПЛ21-549. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 02 февраля 2023 г. по делу № АПЛ22-665. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Курс уголовного процесса / А.А. Арутюнян, Л.В. Брусницын, О.Л. Васильев. – М. : Статут, 2021. – 1280 с.

---

**Д. А. Коркачева,**  
аспирант кафедры  
конституционного права  
имени профессора И. Е. Фарбера  
и профессора В. Т. Кабышева  
Саратовской государственной  
юридической академии

**D. A. Korkacheva,**  
Postgraduate Student of the Department  
of Constitutional Law named after  
Professor I. E. Farber and Professor  
V. T. Kabyshv of Saratov State Law  
Academy  
xashowi@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-241-248

## ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КАТЕГОРИИ «ЮРИСДИКЦИЯ»

**Аннотация:** статья направлена на выявление и рассмотрение признаков юрисдикции, обобщение которых позволит сформулировать определение понятия юрисдикции и ее категориального характера в правоведении. При проведении теоретического анализа использованы диалектический метод научного познания, метод классификации, формально-юридические методы. В ходе эмпирического анализа определены признаки юрисдикции: конфликтно-разрешающий юрисдикционный орган, в качестве которого выступают государственные и негосударственные органы; юрисдикционная форма защиты; юрисдикционное полномочие; правовая основа реализации юрисдикционных полномочий компетентного органа; наличие юридического дела; юрисдикционный процесс; обязательность юрисдикционного акта. В статье делается вывод о том, что юрисдикция представляет собой деятельность по реализации законодательно закрепленных полномочий по разрешению конфликтов (споров), осуществляемую компетентным юрисдикционным (государственным и негосударственным) органом в определенной процессуальной форме с вынесением юрисдикционного акта, обязательного к исполнению для всех сторон. Неюрисдикционные полномочия юрисдикционных органов относятся к понятию «компетенция» и не охватываются понятием «юрисдикция». Компетенция юрисдикционных (государственных и негосударственных) органов состоит из юрисдикционных и неюрисдикционных полномочий. Автором предложена классификация юрисдикции на основании характера органов юрисдикции: собственная юрисдикция, под которую подпадают юрисдикционные органы государственной власти; негосударственная санкционированная юрисдикция, под которую подпадают негосударственные структуры.

**Ключевые слова:** юрисдикция, судебная юрисдикция, судопроизводство, классификация, признаки юрисдикции.

## GENERAL THEORETICAL ANALYSIS OF THE CATEGORY "JURISDICTION"

**Abstract:** the purpose of this study is to identify and consider the features of jurisdiction, the generalization of which will allow us to formulate a definition of jurisdiction and its categorical nature in jurisprudence. During the theoretical analysis, the dialectical method of scientific cognition, the classification method, and formal legal methods were used. During the empirical analysis, the following features of jurisdiction were identified: a conflict-resolving jurisdictional body, which is represented by state and non-state

---

*bodies; a jurisdictional form of protection; jurisdictional authority; the legal basis for the implementation of the jurisdictional powers of the competent authority; the existence of a legal case; a jurisdictional process; the obligation of a jurisdictional act. The article concludes that jurisdiction is an activity for the implementation of legally established powers to resolve conflicts (disputes), carried out by a competent jurisdictional (state and non-state) body in a certain procedural form with the issuance of a jurisdictional act binding on all parties. The non-jurisdictional powers of the jurisdictional authorities relate to the concept of competence, and are not covered by the concept of "jurisdiction". The competence of jurisdictional (state and non-state) bodies consists of jurisdictional and non-jurisdictional powers. A classification of jurisdiction is proposed based on the nature of the bodies of jurisdiction: own jurisdiction, under which the jurisdictional bodies of state power fall; non-governmental authorized jurisdiction, under which non-governmental structures fall.*

**Keywords:** *jurisdiction, judicial jurisdiction, judicial proceedings, classification, signs of jurisdiction.*

Термин «юрисдикция» ученые интерпретируют по-разному ввиду отсутствия его закрепления на законодательном уровне. Чаще всего юрисдикцию отождествляют с деятельностью судебных органов, так как в переводе с латинского *jurisdictio* означает суд, судопроизводство.

Многие ученые ставят знак равенства между понятиями «юрисдикция» и «компетенция». Подробно изучив этот вопрос в своем диссертационном исследовании, А.Н. Нуязин делает вывод, что «юрисдикция – разновидность компетенции судебного органа государственной власти, которая состоит из совокупности государственно-властных полномочий относительно определенных категорий споров» [1, с. 18]. Сравнивая определения понятий «юрисдикция» и «компетенция» в рамках полномочий суда, приходим к выводу, что «компетенция суда» – более широкое по своему содержанию понятие, так как охватывает всю сферу полномочий суда, закрепленных в законе (ст. 25 и 34 Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»). Отсюда следует, что не вся судебная деятельность охватывается понятием «юрисдикция».

По мнению О.В. Чекалиной, существует четыре признака юрисдикции: «наличие компетентного органа; наличие юридического дела; рассмотрение юридического дела компетентным органом; наличие обязательного для исполнения властного акта по рассмотренному юридическому делу» [2, с. 16], которые неотделимы друг от друга, и разрыв одного признака от другого повлечет за собой отсутствие юрисдикционной деятельности. Таким образом, ключевым аспектом в понятии юрисдикции является именно компетентный орган.

Другой позиции придерживается В.В. Головкин, указывая на то, что основных признаков юрисдикции несколько больше: «наличие

---

государственного или муниципального юрисдикционного органа; его подведомственность; компетенция или специальные полномочия; правовая основа реализации этих полномочий; возможность регулирования общественных отношений в определенной правовой сфере; принятие решений, постановлений в установленной законом процессуальной форме» [3].

Общим в этих двух точках зрения является то, что оба автора выделяют в качестве основных признаков, присущих юрисдикции, наличие компетентного органа. При этом наиболее полно, на наш взгляд, трактует данный термин именно В. В. Головкин. Отсюда можно сделать вывод, что к основным признакам юрисдикции относятся: а) наличие конфликто-разрешающего юрисдикционного органа; б) правовая основа реализации полномочий юрисдикционного органа; в) наличие юридического дела; г) особая процессуальная форма рассмотрения дела; д) вынесение решения компетентным органом.

Проанализируем первый признак юрисдикции, которым является компетентный орган, разрешающий спор. Многие ученые считают, что юрисдикционными являются только органы государственной власти, в компетенцию которых входит разрешение спорного дела по существу, принятие решения, обязательного для сторон, обеспечение исполнения этого решения силой государственного принуждения [4, с. 16]. В их число входят уполномоченные административные органы, коллегиальные органы административной юрисдикции и суды [5]. Однако, по мнению Г. Л. Осокиной, в роли юрисдикционных выступают и негосударственные органы, например третейский суд в качестве представителя альтернативной юрисдикции [6, с. 323]. И с этим мнением стоит согласиться, так как помимо третейского суда, существуют другие квазисудебные органы, которые являются негосударственными, но обладают юрисдикционными полномочиями. К их числу можно отнести международный коммерческий арбитраж, комиссию по разрешению трудовых споров [7, с. 18], комиссию государственного органа по служебным спорам, комиссию по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Росреестре. Согласно ст. 384 Трудового кодекса РФ, комиссия по разрешению трудовых споров относится к негосударственным органам, и при этом, по мнению А. Н. Балашова, она является юрисдикционным органом [8, с. 180]. К перечню негосударственных юрисдикционных органов следует также причислить церковные суды, относящиеся к церковной юрисдикции [9, с. 57]. Юрисдикция негосударственных органов характеризуется всеми рассмотренными ранее признаками.

---

Судебная юрисдикция – часть государственной юрисдикции. Таким образом, конфликто-разрешающими юрисдикционными органами выступают государственные органы, к которым относятся судебные органы, уполномоченные административные органы, коллегиальные органы административной юрисдикции и негосударственные органы, к которым относятся третейский суд, международный коммерческий арбитраж, комиссия по разрешению трудовых споров, церковные суды и другие квазисудебные органы.

Следующим признаком выступает способ защиты нарушенных и оспариваемых прав, который в зависимости от характера защиты может быть юрисдикционным и неюрисдикционным. Под юрисдикционной формой «принято подразумевать деятельность государственных органов по защите нарушенных и оспариваемых прав. Суть данного способа заключается в обращении за защитой к государственному или иному компетентному органу лица, права и свободы которого были нарушены незаконными действиями» [10, с. 13]. При неюрисдикционной форме защиты «субъект защиты не обладает властными полномочиями по отношению к субъекту, права которого нарушены» [11, с. 1469]. Например, к неюрисдикционной форме защиты трудовых прав относятся самозащита и защита профессиональными союзами. Таким образом, признаком юрисдикции является юрисдикционная форма защиты, которая подразделяется на судебную и внесудебную, в зависимости от характера конфликто-разрешающего органа.

Следующим отличительным признаком юрисдикции является процесс рассмотрения спора. Так, Д. В. Замышляев, исследовав судебную специализацию, отмечает, что «признаком судебной юрисдикции является судопроизводство – процесс рассмотрения, разрешения правовых конфликтов судебными органами с привлечением других участников процессуальных правоотношений, происходящий по правилам, установленным процессуальным законодательством» [12, с. 124]. В 2020 г. ст. 118 Конституции РФ, включавшая четыре вида судопроизводства, – конституционное, гражданское, административное, уголовное, дополнилась пятым видом – арбитражным судопроизводством. На основании деления судопроизводств происходит разделение судебной юрисдикции на специализации. Так, в рамках одной специализированной судебной юрисдикции может осуществляться несколько видов судопроизводств, а один судебный орган может осуществлять правосудие по нескольким видам судопроизводств.

Некоторые ученые, исследовав институт юрисдикции, приходят к выводу, что внесудебные юрисдикционные органы разрешают споры посредством процедур внесудебного разрешения конфлик-

---

---

тов [5, с. 48], например третейский суд. Однако не все негосударственные структуры, рассматривающие правовые споры между сторонами, обладают юрисдикцией и осуществляют свою деятельность в форме юрисдикционного процесса. Так, процедура медиации инициируется сторонами на основе соглашения между ними, так же, как и ее стадии. Именно поэтому медиация отнесена к альтернативным процедурам разрешения споров, которая протекает в форме неюрисдикционного процесса с высокой степенью автономии сторон и самого медиатора. Следовательно, медиатор не обладает юрисдикционными полномочиями и относится к неюрисдикционной форме защиты. Таким образом, не все негосударственные структуры, рассматривающие правовые споры между сторонами, обладают юрисдикцией и осуществляют свою деятельность в форме юрисдикционного процесса. Признаком юрисдикции является юрисдикционный процесс рассмотрения спора.

Более того, судебные органы, разрешая споры о праве и иные дела, правомочны осуществлять правосудие в пределах конкретной сферы материальных правоотношений. Исчерпывающий перечень судебных органов, осуществляющих правосудие, законодательно закреплен Конституцией РФ, и никакие другие органы не вправе осуществлять правосудие, даже если в их наименовании фигурирует термин «суд». Комментарий к ст. 118 Конституции РФ определяет правосудие как «вид государственной деятельности, связанной с разрешением различных споров о действительном или предполагаемом нарушении норм права, которое осуществляется от имени государства судами путем рассмотрения в судебном заседании гражданских, уголовных и иных дел в установленных законом процессуальных формах при соблюдении порядка, правил и принципов судопроизводства». Следовательно, компетенция органов, составляющих судебную систему, в аспекте рассмотрения и разрешения дел посредством судебного разбирательства является судебной юрисдикцией.

В компетенцию третейского суда в отличие от суда общей юрисдикции не входит полномочие по разрешению административных и уголовных дел [13], так как уголовные споры разрешаются только органами судебной юрисдикции и не могут быть предметом внесудебной юрисдикции. Характер спора является отличительным признаком между судебной и внесудебной юрисдикциями.

Исследуя категорию «юрисдикция», А.Н. Нуязин делает вывод, что «юрисдикция – разновидность компетенции судебного органа государственной власти, которая состоит из совокупности государственно-властных полномочий относительно определенных категорий споров» [1, с. 18]. Отсюда следует, что не вся судебная деятельность

охватывается понятием «юрисдикция». Понятие «компетенция» шире, нежели «юрисдикция», так как компетенция – это любая деятельность органов, а юрисдикция – конфликто-разрешающая деятельность органов [14, с. 95]. Таким образом, компетенция судебного органа включает как юрисдикционные, так и неюрисдикционные полномочия. Например, к неюрисдикционным полномочиям Конституционного Суда РФ относятся возможность законодательной инициативы, а также участие в принесении присяги вновь избранным Президентом. Признаком юрисдикции выступает юрисдикционное полномочие компетентного органа, то есть полномочие, направленное на разрешение споров.

Итогом деятельности по разрешению споров органов, подпадающих под судебную и внесудебную юрисдикции, является обязательность юрисдикционного акта, и это последний признак юрисдикции. Обязательность юрисдикционных актов органов судебной юрисдикции законодательно закреплена отдельно в каждом виде судопроизводства: в гражданском – ст. 13 ГПК РФ, в арбитражном – ст. 16 АПК РФ, в уголовном – ст. 392 УПК РФ, в административном – ст. 31.2 КоАП РФ, в конституционном – ст. 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Обязательность юрисдикционных актов органов внесудебной юрисдикции также нашла свое закрепление в законодательстве: для третейских судов – ст. 31 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» (в ред. от 8 декабря 2020 г.); для комиссии по трудовым спорам – ст. 389 ТК РФ; для комиссии государственного органа по служебным спорам – ст. 70 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; для комиссии по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства – ст. 41 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; для комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости при Росреестре – ст. 24.18 Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

На основании проведенного анализа к признакам юрисдикции следует отнести: а) наличие конфликто-разрешающего юрисдикционного органа, в качестве которых выступают государственные и негосударственные органы; б) юрисдикционная форма защиты, которая подразделяется на судебную и внесудебную; в) юрисдикционное полномочие; г) правовая основа реализации юрисдикционных полномочий компетентного (государственного и негосударственного)

---

органа; д) наличие юридического дела; е) особая процессуальная форма рассмотрения дела; ж) вынесение компетентным органом юрисдикционного акта, обязательного для всех сторон.

На основании обобщения выявленных признаков юрисдикции можно сформулировать определение юрисдикции, раскрыв ее категориальный характер в правоведении: юрисдикция представляет собой деятельность по реализации законодательно закрепленных полномочий по разрешению конфликтов (споров), осуществляемую компетентным юрисдикционным (государственным и негосударственным) органом в определенной процессуальной форме с вынесением юрисдикционного акта, обязательного к исполнению для всех сторон. Неюрисдикционные полномочия юрисдикционных органов относятся к понятию «компетенция» и не охватываются понятием «юрисдикция». Таким образом, компетенция юрисдикционных (государственных и негосударственных) органов состоит из юрисдикционных и неюрисдикционных полномочий.

Юрисдикционный способ защиты подразделяется на судебный и внесудебный. Особенностью судебной юрисдикции является то, что на основании деления судопроизводств происходит ее разделение на специализации (конституционное, гражданское, уголовное, административное, арбитражное). Так, в рамках одной специализированной судебной юрисдикции может осуществляться несколько видов судопроизводств, а один судебный орган может осуществлять правосудие по нескольким видам судопроизводств. И несмотря на то, что орган является судебным, не вся судебная деятельность охватывается понятием «юрисдикция». Понятие «компетенция» шире, нежели «юрисдикция», так как включает в себя юрисдикционные и неюрисдикционные полномочия, а юрисдикция – это конфликто-разрешающая деятельность органов, осуществляемая путем реализации юрисдикционных полномочий.

Юрисдикционными органами могут быть как государственные, так и негосударственные органы, уполномоченные на законодательном уровне разрешать споры, и на основании этого деления органов юрисдикции можно предложить следующую классификацию:

- собственная юрисдикция, под которую подпадают юрисдикционные органы государственной власти;
- негосударственная санкционированная юрисдикция, под которую подпадают негосударственные структуры.

Однако не все негосударственные структуры, рассматривающие правовые споры между сторонами, обладают юрисдикцией и осуществляют свою деятельность в форме юрисдикционного процесса.

---

### Список литературы:

1. Нуянзин, А.Н. Юрисдикция Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, структура, содержание : дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Нуянзин. – Казань, 2004. – 199 с.
2. Чекалина, О.В. Административно-юрисдикционный процесс : дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Чекалина. – М., 2003. – 205 с.
3. Головкин, В.В. Понятие и признаки юрисдикции по российскому праву / В.В. Головкин // Научн. вестник Омск. акад. МВД России. – 2006. – № 1(23). – С. 14–18.
4. Архипова, Е.Ю. Понятие и назначение юрисдикции в юридической науке / Е.Ю. Архипова // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – № 2 (36). – С. 13–18.
5. Воронин, С.А. Особенности процедуры судопроизводства в третейских судах / С.А. Воронин, А.М. Гаршина, Е.Н. Никитин // Успехи современной науки и образования. – 2016. – Т. 5, № 6. – С. 48–49.
6. Осокина, Г.Л. Курс гражданского судопроизводства России. Общая часть / Г.Л. Осокина. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 2002. – 616 с.
7. Пирожкова, И.Г. Современные и исторические квазисудебные институты в системе судебных юрисдикций / И.Г. Пирожкова, А.М. Попов // Вестник Волгogr. акад. МВД России. – 2020. – № 1 (52). – С. 18–21.
8. Балашов, А.Н. Комиссия по трудовым спорам как альтернативный (внесудебный) юрисдикционный орган по разрешению правовых споров / А.Н. Балашов // Третейский суд. – 2005. – № 4. – С. 179–184.
9. Задорнов, А. Современный мегаполис как область церковной юрисдикции / А. Задорнов // Праксис. – 2020. – № 2(4). – С. 57–72.
10. Бактеньязов, М.М. Юрисдикционная форма защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в Российской Федерации / М.М. Бактеньязов // Грядущим поколениям завещаем: творить добро в защиту права : матер. всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием (Оренбург, 29 марта 2021 г.). – Ногинск : АНАЛИТИКА РОДИС, 2021. – С. 12–14.
11. Даньшина, Д.Н. Неюрисдикционная форма защиты трудовых прав / Д.Н. Даньшина, Д.А. Гордиенко // Научное обеспечение агропромышленного комплекса : сб. ст. по матер. X Всерос. конф. молод. ученых, посвящ. 120-летию И.С. Косенко (Краснодар, 26–30 ноября 2016 г.) / отв. за вып. А.Г. Кошчаев. – Краснодар : Изд-во Кубан. гос. аграр. ун-та им. И.Т. Трубилина, 2017. – С. 1469–1470.
12. Замышляев, Д.М. Судебная специализация: проблемы понятийного аппарата / Д.М. Замышляев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2015. – № 2. – С. 122–130.
13. Борискова, И.В. Понятие и виды юрисдикции по российскому праву / И.В. Борискова // Территория науки. – 2013. – № 2. – С. 238–242.
14. Коркачева, Д.А. Понятие юрисдикции. Судебная юрисдикция и ее виды / Д.А. Коркачева // Современное право. – 2022. – № 10. – С. 91–96.

---

**И. О. Лошкарев,**  
аспирант кафедры  
конституционного права  
и конституционного  
судопроизводства Юридического  
института Российского  
университета дружбы народов  
им. Патриса Лумумбы

**I. O. Loshkarev,**  
Postgraduate student  
of the Constitutional Law and  
Proceedings Department,  
Law Institute of Peoples'  
Friendship University of Russia  
(RUDN University)  
loshkarev.1994@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-249-257

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА ВЕНГРИИ

**Аннотация:** статья посвящена исследованию конституционно-правового статуса Президента Венгрии. В ходе работы был проведен анализ, определяющий содержание элементов конституционно-правового положения главы государства, а также его место и роль в системе органов государственной власти. Был определен порядок становления и развития института президентства в Венгрии, установлена процедура избрания Президента Венгрии, выявлены требования к претендентам на данный пост и способы установления победителя в случае, если ни один из кандидатов не получил должной поддержки. Вместе с тем дан исчерпывающий перечень полномочий главы государства, выявлена правовая природа и пределы его неприкосновенности. Также установлен перечень оснований прекращения полномочий Президента Венгрии и наступающие при этом конституционно-правовые последствия.

**Ключевые слова:** зарубежные страны, Венгрия, институт президентства, конституционно-правовой статус, неприкосновенность, Конституция.

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF THE PRESIDENT OF HUNGARY

**Abstract:** this article is devoted to the study of the constitutional and legal status of the President of Hungary. In the course of the work, an analysis was carried out to determine the content of the elements of the constitutional and legal position of the head of state, as well as his place and role in the system of government bodies. The procedure for the formation and development of the institution of the presidency in Hungary was determined, the procedure for electing the President of Hungary was established, the requirements for applicants for this post were identified and methods for determining the winner in the event that none of the candidates received adequate support. At the same time, an exhaustive list of the powers of the head of state is given, the legal nature and limits of his immunity are revealed. A list of grounds for termination of the powers of the President of Hungary and the resulting constitutional and legal consequences have also been established.

**Keywords:** foreign countries, Hungary, institution of presidency, constitutional and legal status, inviolability, Constitution.

В настоящее время во многих государствах существует институт президентства. При этом в зависимости от исторического развития страны, ее формы государственного правления представля-

---

ется возможным обнаружить наличие различий в содержании конституционно-правового статуса главы государства. Учитывая вышеуказанное, в рамках данного исследования особый интерес представляют государства Восточной Европы, а именно Венгрия [1, с. 72].

В целом по форме государственного правления Венгрия является парламентской республикой классического типа [2, с. 84]. Наряду с этим наиболее влиятельным органом публичной власти выступает Государственное собрание, обладающее широким спектром полномочий как на международном, так и на внутригосударственном уровне. Законотворческий орган вправе формировать Правительство и избирать Президента Венгрии, который также наделен рядом собственных полномочий. Тем не менее в рамках сформировавшейся политической практики в большинстве случаев глава государства не вправе самостоятельно и единолично использовать собственные полномочия.

Исследование конституционно-правового статуса Президента Венгрии является актуальным и востребованным для дальнейшего совершенствования российского конституционного законодательства в сфере регулирования конституционно-правового статуса Президента РФ и применения при этом позитивного опыта настоящего зарубежного государства в части процедуры избрания главы государства, порядка реализации им собственных полномочий, установления правовой природы и пределов неприкосновенности главы государства, а также определения перечня оснований прекращения его полномочий.

В Венгрии институт президентства возник 14 апреля 1849 г. В данный период главой государства стал Лайош Кошут, также являвшийся символом Венгерской революции 1848 г. Его правление было недолгим и завершилось после добровольной передачи власти генералу Гергею. В дальнейшем институт президентства был повторно введен после распада Австро-Венгерской империи в 1918 г. В ходе демократической революции одним из сторонников социалистических идей стал граф Михай Каройи, который в итоге и занял пост главы государства. Тем не менее срок его президентства не был продолжительным и завершился в 1919 г. [3, с. 175]

В период с 1920 по 1944 г. фактическим руководителем страны был адмирал Миклош Хорти, являвшийся регентом Венгерской Короны. После чего в Венгрии была введена советская система государственного управления, при которой представительские полномочия делегировались Председателю Президиума ВНР. Данная система государственного управления просуществовала до 1989 г.

В дальнейшем после возникновения и развития демократических процессов на территории страны в общественном и государственном

---

---

строе Венгрии начались масштабные преобразования. Была изменена система высших исполнительных и представительских государственных органов, которая в первую очередь заимствовалась у Германии. В ходе последующего государственного развития Конституция Венгрии, принятая в 2011 г., окончательно закрепила и обобщила имевшие место в указанный период процессы и новшества, в том числе относившиеся к конституционно-правовому статусу Президента Венгрии.

В результате анализа положений действующего Основного закона представляется целесообразным отметить, что глава государства избирается Государственным собранием сроком на пять лет с правом на переизбрание, но лишь единожды. На пост Президента Венгрии может претендовать только гражданин страны не моложе тридцати пяти лет. Выборы главы государства назначает Председатель Государственного собрания сроком не более чем за шестьдесят дней до истечения полномочий действующего Президента Венгрии. В случае если глава государства прекратил собственные полномочия досрочно, выборы последующего Президента Республики назначаются в течение тридцати дней после их прекращения.

Кандидатура на должность главы государства выдвигается депутатами и избирается Парламентом Венгрии. Претендент должен получить не менее двух третей голосов от общего состава Государственного собрания. В случае если ни один кандидат не получит должной поддержки, данная процедура будет проведена повторно [4, с. 107–108]. Согласно Конституции, Президент Венгрии вступает в должность в день прекращения полномочий предшественника.

В случае досрочного прекращения полномочий предыдущего главы государства новоизбранный Президент Республики сможет заступить на указанный пост в восьмой день после подведения и оглашения результатов выборов. Сама процедура вступления в должность Президента Венгрии проводится в торжественной обстановке с принесением им присяги перед Парламентом.

В результате анализа конституционных положений, регулирующих конституционно-правовой статус главы государства, представляется возможным указать на то, что в период исполнения собственных полномочий Президент Венгрии не вправе занимать иные экономические, государственные, политические либо общественные должности или выполнять соответствующие обязательства. Он не может исполнять другую работу, за исключением деятельности, защищенной авторскими правами. Стоит отметить, что Конституция Венгрии определяет Президента Республики как главу государства, олицетворяющего единство нации и стоящего на страже демократического

---

политического режима. Вместе с тем высшим управленческим органом в стране является Правительство Венгрии, которое возглавляет Премьер-министр.

Глава государства является носителем исполнительной власти, наделен правом на законотворческую деятельность и роспуск Государственного собрания при неодобрении им кандидатуры на пост Премьер-министра либо отказе в принятии проекта государственного бюджета на последующий финансовый год [5, с. 23]. При этом на современном этапе развития Венгрии возможно обнаружить усиление позиции Премьер-министра относительно Парламента Венгрии [6, с. 194].

В соответствии с положениями Основного закона Президент Венгрии исполняет в основном представительские функции. Ввиду этого видится необходимым выделить следующий перечень его представительских полномочий:

- представление Венгрии на межгосударственном уровне;
  - подписание международных договоров и соглашений;
  - присутствие и выступление на заседаниях Парламента Венгрии и его комитетов;
  - назначение и прием посланников и послов;
  - предопределение процедуры всеобщих выборов депутатов Парламента, мэров и органов местного самоуправления;
  - индивидуальное помилование;
  - инициирование референдумов либо введение специальных парламентских мер в определенных законом случаях;
  - присваивание медалей, орденов за заслуги или специальных званий;
  - решение вопросов, связанных с гражданством страны или возложенных на него нормами специального закона;
  - функции главнокомандующего Вооруженными силами государства;
  - исполнение полномочий Председателя Совета Святой Короны.
- Наряду с этим глава государства вправе назначать либо освобождать от занимаемой должности следующих гражданских и военных руководителей:
- генералов армии;
  - профессоров, ректоров университетов;
  - Президента и Вице-президентов Национального банка, Венгерской академии наук;
  - заместителей Председателя Верховного суда либо профессиональных судей;
-

▪ Президент Венгерского органа по вопросам конкуренции, Национальной службы коммуникаций, Совета по информационным технологиям и Национального земельного фонда;

▪ заместителя Генерального прокурора.

Президент Венгрии также обладает некоторыми полномочиями в сфере законотворческой деятельности. Так, в ходе принятия законопроекта глава государства обязан рассмотреть его в период не более пяти дней с момента поступления к нему указанного проекта, после чего направить его в Венгерский вестник для официальной публикации. В случае несогласия с какими-либо положениями законопроекта глава государства вправе направить его для доработки и повторного рассмотрения в Парламент в течение пяти дней либо в Конституционный суд для получения заключения о конституционности положений настоящего законопроекта [7, с. 66]. Тем не менее Президент Республики может воспользоваться правом отлагательного вето в отношении рассматриваемых законопроектов лишь единожды. В ряде случаев глава государства вправе реализовывать собственные полномочия без контрасигнатуры [8, с. 35].

Согласно положениям Основного закона, Президент Венгрии неприкосновенен, т.е. освобожден от судебной юрисдикции, которая означает невозможность его привлечения к юридической ответственности и обеспечивает Президента Республики самостоятельностью, независимостью и повышенной охраной личности. Наряду с этим юридическое судопроизводство в отношении главы государства может инициироваться только после прекращения действия его неприкосновенности [9, с. 30].

Вышеуказанное возможно в результате окончания срока полномочий Президента Венгрии либо проведения в отношении него процедуры импичмента в случае нарушения им положений Конституции Венгрии или совершения умышленного преступления в период исполнения собственных полномочий. В целом неприкосновенность Президента Венгрии не является абсолютной и относится к модели частичной неприкосновенности главы государства, существующей в государствах с парламентской республиканской формой правления.

В результате анализа положений ст. 12 раздела «Государство» Конституции Венгрии представляется возможным выделить следующие общие основания прекращения полномочий Президента Венгрии:

- истечение срока президентских полномочий;
- уход из жизни;
- неспособность исполнять собственные полномочия сроком более девяноста дней;

- прекращение условий, являющихся необходимыми для избрания Президента Венгрии;
- уход в отставку;
- установление несовместимости;
- отрешение от должности (импичмент).

Отдельные положения Основного закона посвящены процедуре замещения главы государства при его временной неспособности исполнять собственные обязательства до момента устранения всех препятствий либо в случае досрочного прекращения президентских полномочий. В подобных ситуациях полномочия Президента Республики будут переданы Председателю Парламента до вступления в должность последующего главы государства. Наличие временных препятствий устанавливается Государственным собранием по предложению депутатского состава, Правительства или самого Президента Венгрии [10, с. 45].

На основе анализа современного состояния конституционных положений Венгрии и сформировавшихся внутригосударственных и международных политических условий исследования конституционно-правового статуса Президента Венгрии был сформулирован ряд научно обоснованных выводов. В частности, определен порядок становления и развития института президентства в Венгрии, прошедшего достаточно сложный и противоречивый исторический путь. Впервые указанный институт возник в политической системе государства 14 апреля 1849 г., однако просуществовал менее одного года.

В дальнейшем институт президентства был повторно введен после распада Австро-Венгерской империи в 1918 г. и упразднен 1 марта 1920 г. ввиду восстановления в Венгрии монархической формы правления. Третья попытка введения настоящего института была предпринята в 1946 г. и завершилась неудачно – упразднением должности Президента Венгрии в 1949 г. и введением советской системы государственного управления, при которой представительские полномочия делегировались Председателю Президиума ВНР. В последующем институт президентства был введен в политическую систему государства в 1989 г. и получил дальнейшее государственно-правовое развитие в Конституции Венгрии, принятой в 2011 г.

Вместе с тем была установлена процедура избрания Президента Венгрии, выявлены требования к претендентам на данный пост и способы установления победителя в случае, если ни один из кандидатов не получил должной поддержки. Так, в соответствии с Основным законом глава государства избирается парламентом сроком на пять лет с правом на переизбрание. В качестве кандидата на данную

---

должность вправе баллотироваться лицо, обладающее гражданством Венгрии и возрастом не менее тридцати пяти лет. Процедура избрания Президента Венгрии осуществляется народом опосредованно через Государственное собрание и может состоять как из одного, так и двух туров – при неполучении кандидатами достаточной для избрания поддержки.

В ходе исследования был определен исчерпывающий перечень полномочий главы государства. В целом Конституция Венгрии определяет Президента Республики как главу государства, олицетворяющего единство нации и стоящего на страже демократического политического режима. Вместе с тем в результате анализа конституционных положений было установлено, что Президент Венгрии является носителем исполнительной власти, наделен правом на законотворческую деятельность и роспуск Государственного собрания при неодобрении им кандидатуры на пост Премьер-министра либо отказе в принятии проекта государственного бюджета на последующий финансовый год.

Глава государства реализует широкий перечень представительских функций, назначает либо освобождает от занимаемой должности ряд военных и гражданских руководителей, наделен правом отлагательно вето в отношении рассматриваемых законопроектов. Тем не менее наибольшее количество полномочий в сфере государственного управления сосредоточено у Государственного собрания.

Наряду с этим была выявлена правовая природа и пределы неприкосновенности Президента Венгрии. Согласно конституционным положениям, глава государства не может подвергаться задержанию и в отношении него невозможно возбудить уголовное преследование. Кроме того, Президент Венгрии не несет ответственности за совершенные им при осуществлении собственных обязательств действия, за исключением нарушения положений Основного закона или совершения умышленного преступления в период исполнения собственных полномочий. При наличии данных оснований в отношении главы государства может инициироваться процедура импичмента с последующим лишением его неприкосновенности. В целом неприкосновенность Президента Венгрии не является абсолютной и относится к модели частичной неприкосновенности главы государства, существующей в государствах с парламентской республиканской формой правления.

Был также установлен перечень оснований прекращения полномочий Президента Венгрии и наступающие при этом конституционно-правовые последствия. Так, к вышеуказанным основаниям относятся: истечение срока президентских полномочий; уход из жизни; неспособность исполнять собственные полномочия сроком более девяноста

---

дней; прекращение условий, являющихся необходимыми для избрания главы государства; уход в отставку; установление несовместимости; отрешение от должности (импичмент). При этом в случае наступления вышеуказанных оснований будет применяться модель непрямой преемственности власти, т.е. полномочия Президента Венгрии первоначально будут передаваться Председателю Парламента и находиться у настоящего представителя публичной власти до момента вступления в должность последующего главы государства.

В заключение необходимо отметить, что в Венгрии глава государства наделен полномочиями, присущими странам с республиканской формой правления. Наряду с этим в качестве иллюстрации настоящих полномочий выступают такие, как издание указов, обнародование законов, поиск и предложение кандидатуры на пост Председателя Правительства, реализация представительских функций. Достаточно объемный перечень полномочий по управлению государством находится у органов законодательной и исполнительной ветви власти. Учитывая вышеуказанное, возможно отметить, что Президент Венгрии занимает значимое, но не превалирующее положение в системе органов государственного управления, обладает неприкосновенностью и достаточно широким перечнем полномочий, которые не всегда вправе единолично и самостоятельно использовать.

До недавнего времени данную должность занимала Каталин Новак, избранная Государственным собранием 10 мая 2022 г. Вышеуказанный глава государства проводил активную деятельность по стабилизации внутригосударственной обстановки и укреплению позиций страны на международном уровне. При этом его работа была направлена как на поддержание международного сотрудничества и партнерства с Российской Федерацией [11, с. 79], так и на развитие партнерских отношений с другими европейскими и азиатскими государствами [12, с. 15]. Тем не менее в связи с уходом Каталин Новак в отставку полномочия Президента Венгрии до момента избрания последующего главы государства были переданы Ласло Кевер.

Таким образом, сформулированные в результате проведенного исследования выводы в определенной мере позволяют обобщить и дополнить существующие теоретические разработки вопроса конституционно-правового статуса Президента Венгрии, являются основой для проведения последующих научных исследований в сфере конституционно-правового статуса глав зарубежных государств, а также могут применяться различными отечественными субъектами государственной стратегии в ходе исполнения ими собственных полномочий.

---

---

### Список литературы:

1. Меркулова, Т.А. Новый Основной Закон Венгрии / Т.А. Меркулова // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. – № 3 (34). – С. 70–77.
2. Путинцев, И.С. Варианты распределения полномочий в странах Центрально-Восточной Европы / И.С. Путинцев // Международные процессы. – 2015. – № 2 (41). – С. 81–95.
3. Айрапетов, А.Г. «Красный граф» Каройи – первый Президент Венгрии / А.Г. Айрапетов // Новая и новейшая история. – 2013. – № 3. – С. 166–176.
4. Тарасов, И.Н. Диалектика парламентаризма и президенциализма в Центрально-Восточной Европе / И.Н. Тарасов // Политическая наука. – 2014. – № 1. – С. 94–115.
5. Медушевский, А.Н. Конституционная ретрадиционализация в Восточной Европе и России / А.Н. Медушевский // Сравнительное конституционное обозрение. – 2018. – № 1 (122). – С. 13–32.
6. Волчкова, О.О. Венгерская модель президенциализации политической системы / О.О. Волчкова // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2015. – № 1. – С. 194–200.
7. Шишелина, Л.Н. Институт президентства в Венгрии в контексте выборов 2022 г. / Л.Н. Шишелина // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. – 2022. – № 3 (27). – С. 62–69.
8. Смук, П. Конституционные изменения и конституционная реальность в Венгрии / П. Смук // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 5 (96). – С. 32–43.
9. Magyarország Alaptörvénye // Az Állami Közgyűlés internetes portálja. – URL: <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (дата обращения: 14.12.2023).
10. Уляшкина, Е.Г. Сравнительный анализ конституционно-правового статуса Президента Венгрии в Конституции 1949 г. (в ред. 1989–1990-х гг.) и Основном законе 2011 г. / Е.Г. Уляшкина // Научный альманах. – 2015. – № 11-5 (13). – С. 43–46.
11. Шишелина, Л.Н. Политика Венгрии на фоне российской СВО / Л.Н. Шишелина // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. – 2023. – № 1 (31). – С. 78–86.
12. Шишелина, Л.Н. Три десятилетия новых российско-венгерских отношений / Л.Н. Шишелина // Современная Европа. – 2019. – № 7 (93). – С. 6–16.

---

**Т. В. Меджитов,**  
соискатель кафедры  
административного и финансового  
права Юридического института  
Российского университета дружбы  
народов им. Патриса Лумумбы

**T. V. Medzhitov,**  
Postgraduate student of the Department  
of Administrative and Financial  
Law of the Law Institute of Peoples'  
Friendship University of Russia  
named after Patrice Lumumba

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-258-269

## **ВВЕДЕНИЕ WINDFALL TAX В РОССИЙСКУЮ НАЛОГОВУЮ ПРАКТИКУ: АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ НОВЕЛЛ**

**Аннотация:** статья посвящена введению налога на сверхприбыль в России. Автор приходит к выводу, что введение налога на сверхприбыль не является в достаточной степени проработанным решением российского законодателя. Введение рассматриваемого налога имеет как юридические, так и экономические дефекты, которые не были учтены при разработке Федерального закона от 4 августа 2023 г. № 414-ФЗ «О налоге на сверхприбыль». Предметом изучения в статье стали налоговые правоотношения, возникающие в связи с введением налога на сверхприбыль. Актуальность работы обусловлена необходимостью проведения анализа нового инструмента российской налоговой политики – налога на сверхприбыль и выражается в сопоставлении российского налога на сверхприбыль с аналогичными налогами за рубежом. Автором выявлены преимущества и недостатки налога на сверхприбыль. Научная новизна работы заключается в том, что налог на сверхприбыль до настоящего времени практически не изучался в российской юридической науке, кроме того, при рассмотрении указанного налога автор использует методологию экономического анализа права.

**Ключевые слова:** налог на сверхприбыль, налог на прибыль, windfall tax, налоговая политика, экономический анализ права, Закон № 414-ФЗ, разовый налог, налог на непредвиденную прибыль, чрезвычайный налог.

## **INTRODUCTION OF WINDFALL TAX INTO RUSSIAN TAX PRACTICE: ANALYSIS OF LEGISLATIVE NOVELTIES**

**Abstract:** the present article covers to the introduction of windfall tax in Russia. The author concludes that the introduction of excess profit tax is not a sufficiently elaborated decision of the Russian legislator. The introduction of the tax in question has both legal and economic defects, which were not taken into account during the development of the Federal Law of 04.08.2023 № 414-FZ “On excess profit tax”. The subject of the research is tax legal relations arising in connection with the introduction of excess profit tax. The relevance of the research is determined by the necessity to analyze a new instrument of the Russian tax policy – excess profit tax, and is further expressed in the comparison of the Russian excess profit tax with similar taxes abroad. The target of the research is to determine the advantages and disadvantages of the excess profit tax introduced under the Federal Law of 04.08.2023 No. 414-FZ “On excess profit tax”. The scientific novelty of the research is determined by the fact that virtually no research relating to the excess profit tax has been

---

carried out within Russian legal science up to the present time; furthermore, the author uses the methodology of economic analysis of law while researching the mentioned tax.

**Keywords:** excess profit tax, profit tax, windfall tax, tax policy, economic analysis of law, Law No. 414-FZ, non-recurring tax, windfall tax, extraordinary tax.

В августе 2023 г. был принят Федеральный закон № 414-ФЗ «О налоге на сверхприбыль» [1] (далее – Закон о налоге на сверхприбыль), устанавливающий разовый налог на сверхприбыль компаний. Закон о налоге на сверхприбыль был разработан Правительством РФ и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в июне 2023 г.

Разовый налог на сверхприбыль, или *windfall tax* (налог на непредвиденную прибыль), представляет собой единовременно уплачиваемый налог, объектом которого является сверхприбыль налогоплательщика. Решение о введении *windfall tax* применяется, как правило, ввиду нетипичных экономических обстоятельств: кризиса в определенном секторе рынка или резкого и значительного изменения цен на какие-либо экономические блага, из-за которого компании в этом экономическом секторе получили сверхприбыль (разовая непредвиденная прибыль вследствие непредвиденного события).

По большей части налоги являются регулярными, то есть взыскиваются в соответствии с установленной законом периодичностью (налоговым периодом). Разовые налоги составляют, скорее, исключение в налоговой политике государства. Они уплачиваются не в соответствии с налоговым периодом, а в связи с событием, возникающим на непостоянной основе. Таким образом, специфика разового налога состоит в отсутствии такого элемента налога, как налоговый период. При этом разовый налог может взыскиваться неоднократно, при каждом наступлении определенного законом события [2, с. 55].

До принятия Закона о налоге на сверхприбыль в России разовые налоги не устанавливались. Для целей введения разового налога в часть первую Налогового кодекса РФ от 31 июля 1998 г. [3] (далее – НК РФ) были внесены изменения. Статья 1 НК РФ, устанавливающая перечень источников налогового права, была дополнена пунктом 9, согласно которому налоги разового характера могут устанавливаться на основании федерального закона [4].

В мировой практике *windfall tax* применяется достаточно активно. Одним из наиболее ярких примеров установления разовых налогов является введение лейбористским правительством Великобритании в 1997 г. единовременного налога на приватизированные компании. Правительство лейбористов оказалось недовольно итогами приватизации государствен-

---

ных компаний, проведенной предшествующим правительством консерваторов, в связи с чем новым правительством было принято решение обязать все приватизированные компании заплатить *windfall tax*. С помощью этого решения правительство Великобритании намеревалось получить около 5,2 млрд фунтов стерлингов [5, с. 117]. Налоговая база рассчитывалась как разница между рыночной капитализацией компании на момент приватизации и так называемой справедливой оценкой, рассчитанной как произведение среднегодовой прибыли по данным за четыре года после приватизации на установленный законом коэффициент [6]. Налог должен был быть уплачен налогоплательщиком в течение двух лет.

Другим примером последних лет является введение *windfall tax* в отношении компаний энергетического сектора после глобального энергетического кризиса, вызванного пандемией COVID-19.

В докладе Международного валютного фонда по итогам 2022 г., посвященном целесообразности введения налога на сверхприбыль в энергетическом секторе, указывается, что ввиду резкого увеличения цен на энергетические ресурсы в 2022 г. компании, занимающиеся экспортом энергетических ресурсов, получили чрезвычайно высокую прибыль, в связи с чем странам рекомендуется установить текущий (систематический) повышенный налог на добычу полезных ископаемых. Странам, в которых уже был установлен текущий повышенный налог на добычу полезных ископаемых, было рекомендовано рассмотреть введение в 2022 г. единовременного *windfall tax* в отношении компаний энергетического сектора [7, с. 1]. При этом в докладе указывается, что к введению разовых налогов на сверхприбыль государствам необходимо относиться с осторожностью, так как они существенно искажают инвестиционные ожидания (инвесторы предпочитают стабильный и предсказуемый налоговый режим значительно больше, чем введение временных налогов) и могут не учитывать специфические черты полученной компаниями прибыли, что может привести к кризису в отрасли [7, с. 3–5].

В октябре 2022 г. Европейская комиссия приняла постановление о введении *windfall tax* (Council Regulation (EU) 2022/1854 of 6 October 2022 on an emergency intervention to address high energy prices) [8]. Постановление предусматривает введение налога на сверхприбыль, который должны уплатить в компании, основная деятельность которых состоит в добыче и переработке нефти, добыче и переработке угля или производстве коксохимической продукции (более 75 % от оборота компании). Налог уплачивается единовременно в размере 33 % от части прибыли за 2022 год, превышающей среднегодовую прибыль компании за предшествующие четыре года [9]. В постановлении указывается, что

---

его цель состоит в перераспределении избыточных доходов энергетического сектора в пользу конечных потребителей посредством ограничения рыночных доходов.

В декабре 2022 г. компания Еххон обратилась в Суд ЕС с иском о признании постановления Европейской комиссии противоречащим законодательству ЕС и его отмене в связи с тем, что введение единых налогов на всей территории ЕС выходит за рамки полномочий Европейской комиссии. Кроме того, в иске к Европейской комиссии Еххон указал, что введение налога на прибыль будет иметь контрпродуктивный экономический эффект – подорвет доверие инвесторов к энергетическому сектору ЕС, что значительно сократит их объем. В конечном итоге, по мнению заявителя, подобные меры приведут к уменьшению энергетического рынка и росту цен на энергоресурсы [10].

Аналогичный иск был заявлен в Суд ЕС американской нефтеперерабатывающей компанией Klesch Group Holdings Limited, работающей на европейском энергетическом рынке [11]. Иски до настоящего момента не были рассмотрены Судом ЕС, решение по ним ожидается в 2024 г.

Согласно пояснительной записке [12], Закон о налоге на сверхприбыль был разработан в целях формирования дополнительных доходов федерального бюджета. В соответствии с Федеральным законом от 5 января 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» [13] дефицит бюджета на 2023 г. должен составить около 3 трлн рублей (около 2 % ВВП), на 2024 г. – около 2,2 трлн рублей (1,4 % ВВП) и на 2025 г. – около 1,26 трлн рублей (0,74 %). Согласно докладу Минфина России, основную часть дефицита бюджета планируется покрыть за счет увеличения государственного долга.

За счет *windfall tax* Минфин России планирует покрыть около 300 млрд рублей бюджетной недоимки. Предполагается, что большая часть налога будет получена от производителей удобрений (19 %), организаций торговли (12 %), металлургического (13 %) и банковского (9 %) секторов экономики. По оценкам исследователей, общее число налогоплательщиков по налогу на сверхприбыль составит от 900 до 2 500 организаций, а общий размер налога может составить до 334 млрд рублей [14, с. 58].

Таким образом, основанием российского *windfall tax* является не непредвиденное событие, произошедшее на рынке, вследствие которого один из секторов экономики получил нетипично высокую прибыль, а необходимость государства получить больше налоговых поступлений за счет одной категории налогоплательщиков. При этом в комментариях разработчики Закона о налоге на сверхприбыль все же оговариваются, что компенсация бюджетной недоимки путем введения *windfall tax* связана

---

с тем, что доходы крупного бизнеса в 2022 г. существенно превысили доходы в аналогичные периоды. Разработчики отмечают, что введение *windfall tax* позволило не увеличивать текущий налог на прибыль. Кроме того, они сомневаются в возможности повторного взимания налога на сверхприбыль в следующем году ввиду того, что прибыль бизнеса по итогам 2023 г. существенно сократилась по сравнению с 2022 г. [15].

Далее рассмотрим специфику Закона о налоге на сверхприбыль. Плательщиками налога на сверхприбыль признаются российские организации, иностранные организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность на территории России через постоянные представительства, а также организации, имеющие статус участника консолидированной группы налогоплательщиков по состоянию на 31 декабря 2022 г. При этом в состав такой консолидированной группы в течение налогового периода не должны входить организации, которые не подпадают под действие Закона о налоге на сверхприбыль.

Исключение по налогу на сверхприбыль установлено для следующих категорий налогоплательщиков:

- организаций, включенных в реестр субъектов МСП по состоянию на 31 декабря 2022 г.;
  - российских организаций, созданных после 1 января 2021 г. не в результате реорганизации;
  - иностранных организаций, начавших осуществлять свою деятельность в России после 1 января 2021 г.;
  - организаций, не имеющих доходов от реализации за 2018 и 2019 гг.;
  - организаций, в течение 2022 г., занимающихся добычей углеводородного сырья или угля;
  - организаций, занимающихся нефтепереработкой;
  - организаций, занимающихся производством и экспортом сжиженного газа, при условии, что такие организации осуществили экспорт хотя бы одной партии сжиженного природного газа до 31 декабря 2022 г.;
  - организаций, являющихся плательщиками единого сельскохозяйственного налога непрерывно с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2022 г. включительно;
  - кредитных и некредитных организаций, в отношении которых по состоянию на 1 января 2023 г. введены меры по предупреждению банкротства;
  - застройщиков, привлекающих средства участников долевого строительства, при условии, что они не распределяли прибыль в течение 2021 и 2022 гг.
-

Изначально от налога на сверхприбыль планировалось освободить только организации, включенные в реестр МСП, и организации, занимающиеся добычей полезных ископаемых, в связи с наличием для них специального налога (на добычу полезных ископаемых (НДПИ)). Однако на стадии обсуждения законопроекта в Правительстве РФ министерствами предлагалось расширить перечень исключений, включив в него организации, относящиеся к курируемым ими отраслям. Большая часть предлагаемых исключений была отвергнута Правительством РФ, так как чрезмерное расширение перечня исключений нарушило бы концепцию законопроекта и не позволило бы осуществить цель, на которую он направлен, – формирование дополнительных бюджетных доходов. Однако некоторые предложения министерств все же были учтены и получили отражение в перечне исключений. В частности, по инициативе Минсельхоза России в перечень организаций, на которые не распространяется налог на сверхприбыль, были включены организации, являющиеся плательщиками единого сельскохозяйственного налога. При этом, как отмечают эксперты, вряд ли найдется много компаний, одновременно являющихся плательщиками единого сельскохозяйственного налога и имеющих прибыль более 1 млрд рублей [16].

Согласно ст. 3 Закона о налоге на сверхприбыль объектом налогообложения по налогу на сверхприбыль признается сверхприбыль, под которой, по общему правилу, понимается превышение средней арифметической прибыли организации за 2021 и 2022 гг. над средней арифметической прибыли организации за 2018 и 2019 гг. Специальные правила расчета установлены для сверхприбыли участников консолидированной группы налогоплательщиков, налогоплательщиков, заключивших соглашение о защите и поощрении капиталовложений, а также для организаций, созданных в результате реорганизации (ч. 5–9 ст. 3 Закона о налоге на сверхприбыль).

Обязанность по уплате налога возникает только при превышении средней арифметической прибыли организации за 2021 и 2022 гг. в 1 млрд рублей. Если средняя арифметическая прибыль организации за указанные годы оказывается меньше, чем 1 млрд рублей, то налоговая база по налогу на сверхприбыль принимается равной нулю (ч. 3 ст. 4 Закона о налоге на сверхприбыль). Налоговая база для налога на сверхприбыль отсутствует и в случае, если средняя арифметическая прибыль организации за 2021 и 2022 гг. оказывается меньше средней арифметической прибыли за 2018 и 2019 гг. (ч. 4 ст. 4 Закона о налоге на сверхприбыль).

Налоговая ставка по налогу на сверхприбыль установлена в размере 10 % (ст. 5 Закона о налоге на сверхприбыль). При этом налогоплательщик может фактически уменьшить налоговую ставку до 5 % с помощью

---

механизма налогового вычета. Налоговый вычет может быть получен при условии, если налогоплательщик перечислит в федеральный бюджет обеспечительный платеж, равный половине суммы налога на сверхприбыль, в период с 1 октября по 30 ноября 2023 г. С момента наступления срока уплаты налога обеспечительный платеж признается суммой уплаченного налога. При перечислении обеспечительного платежа меньшего, чем половина суммы налога, налогоплательщик будет обязан уплатить оставшуюся часть без учета дисконта [17, с. 39].

Указанный закон, в соответствии со ст. 9 Закона о налоге на сверхприбыль, вступает в силу с 1 января 2024 г.

Введение разового налога на сверхприбыль вызывает вопросы как с юридической, так и с экономической точки зрения. Рассмотрим в первую очередь юридические вопросы, возникающие в связи с принятием Закона о налоге на сверхприбыль. В соответствии со ст. 1 НК РФ законодательство о налогах и сборах состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах, сборах, страховых взносах. При этом налог на сверхприбыль в НК РФ не закреплен. Для устранения данного противоречия законодателем в ст. 12 НК РФ был введен п. 8, в соответствии с которым могут устанавливаться налоги разового характера. И хотя с формально-юридической точки зрения данное положение не позволяет говорить о наличии какого-либо пробела в налоговом законодательстве, с позиции правильности юридической техники, на наш взгляд, такое закрепление налога на сверхприбыль не является вполне корректным. Можно отметить, что пороки юридической техники в целом свойственны так называемым антикризисным нормам, к которым относят и налог на сверхприбыль. Комментируя низкую степень проработанности указанных норм, некоторые специалисты ссылались на них как на результат «аварийной юриспруденции» [18].

Объектом налогообложения по налогу на сверхприбыль признается прибыль организаций за предшествующие годы. Налог по этому объекту налогообложения уже был уплачен организациями в порядке главы 25 НК РФ. Следовательно, Закон о налоге на сверхприбыль фактически вводит двойное налогообложение одного и того же экономического объекта.

Согласно ст. 57 Конституции РФ, принятой 12 января 1993 г. [19], законы, устанавливающие или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на недопустимость двойного налогообложения одного и того же экономического объекта. В частности, в Постановлении КС РФ от 1 июля 2015 г. № 19-П указывается следующее: «Нормативно-правовое регулирование в сфере налогообложения не должно приводить к двойному налогообложению одного и того же экономического объекта,

---

поскольку это нарушило бы принципы равного, справедливого и соразмерного налогообложения, вытекающие из ст. 19, 55 (часть 3) и 57 (часть 1) Конституции Российской Федерации» [20]. В связи с этим возникает вопрос, в какой мере положения Закона о налоге на сверхприбыль соответствуют конституционному запрету двойного налогообложения одного и того же экономического объекта.

Согласно ст. 17 НК РФ, одним из обязательных элементов налога является налоговый период. В случае, если налоговый период не предусмотрен, налог не может считаться установленным. При этом налоговый период по налогу на сверхприбыль не закреплен ни в НК РФ, ни в Законе о налоге на сверхприбыль. Объяснить это можно тем, что положения НК РФ об обязательных элементах налога распространяются только на те налоги, которые регулируются положениями НК РФ и к которым налог на сверхприбыль, будучи налогом разового характера, как было указано выше, не относится. Кроме того, как отмечают некоторые специалисты, систематическое толкование законодательства РФ о налогах и сборах позволяет сделать вывод о том, что налоговым периодом по налогу на сверхприбыль выступает период с 1 января 2021 г. по 31 декабря 2022 г., поскольку за это время определяется сумма сверхприбыли [21]. Однако, на наш взгляд, формальное отсутствие у налога на сверхприбыль одного из важнейших элементов налога, закрепленного как в российском законодательстве, так и в научных трудах [22], свидетельствует о том, что это недостаточно проработанный шаг законодателя. В то время как отступление от нормативных и доктринальных постулатов можно оправдать чрезвычайным характером налога на сверхприбыль, проблема отсутствия налогового периода могла бы быть решена более правильным с точки зрения юридической техники способом, а именно закреплением налогового периода в Законе о налоге на сверхприбыль.

Наконец, в среде специалистов вызывает вопросы соотношение даты вступления Закона о налоге на сверхприбыль в силу (с начала 2024 г.) и возможности уплаты обеспечительного платежа по налогу на сверхприбыль в 2023 г. (ст. 6 Закона о налоге на сверхприбыль). Отметим, что до официального опубликования законопроекта на официальных государственных ресурсах положения проекта акта, который впоследствии был принят как Закон о налоге на сверхприбыль, не предусматривали уплату обеспечительного платежа: изначально предлагалось закрепить возможность непосредственной уплаты налога до вступления в силу Закона о налоге на сверхприбыль. Юридическое оформление досрочной уплаты налога на сверхприбыль как внесение обеспечительного платежа – это попытка законодателя избежать противоречия, возникающего

---

в связи с фактически досрочным вступлением в силу Закона о налоге на сверхприбыль и возможностью уплатить налог до того, как он будет установлен. На наш взгляд, хотя указанная юридическая конструкция и не соответствует привычным нормам налогового законодательства (следует отметить, что обеспечительный платеж – в первую очередь гражданско-правовой термин), однако позволяет достичь поставленной перед законодателем цели – как можно скорее обеспечить восполнение дефицита бюджета.

Далее рассмотрим экономические вопросы, связанные с введением разовых налогов. Само по себе увеличение налоговой нагрузки на бизнес неминуемо приводит к замедлению экономического роста. Кроме того, введение разовых налогов весьма негативно влияет на инвестиционный климат страны ввиду их неопределенности. Из-за указанных факторов сложно предугадать отрицательный эффект от введения непредвиденных налогов.

Ряд исследователей предполагают, что благодаря введению *windfall tax* России удалось избежать повышения налога на прибыль. В результате бюджет компенсировал недоимку за счет лишь одной группы налогоплательщиков. Введение *windfall tax* позволило крупному бизнесу «продемонстрировать, что он остается в непростых условиях на одной волне с государством и готов профинансировать бюджетные расходы и при этом удостовериться, что такие единовременные сборы будут как можно более единовременными» [23, с. 52].

Приведенный довод кажется нам несостоятельным. Вряд ли можно представить ситуацию, в которой крупный бизнес был бы готов приветствовать подобное перераспределение налоговой нагрузки. Кроме того, большая часть бюджетного дефицита в 2023 г. будет покрыта за счет увеличения госдолга, а не за счет налога на сверхприбыль: 300 млрд рублей, которые планируется получить в бюджет за счет нового налога, покрывают лишь 10 % от суммы дефицита бюджета. Дефицит бюджета планируется в 2024 и 2025 гг. Должно ли это означать, что аналогичный *windfall tax* будет введен и в последующие годы, несмотря на то, что прибыль бизнеса по итогам 2023 г. оказалась существенно ниже, чем за 2021 и 2022 гг.?

Использование налоговой политики государства для более справедливого перераспределения благ и доходов среди различных групп экономических субъектов – отличительная черта экономической политики кейнсианства [24, с. 88–89]. При этом экономисты австрийской экономической школы крайне скептически относятся к подобным мерам, возражая как против прогрессивного налога, так и против налога на сверхприбыль. В качестве примера приведем рассуждения Мюррея Ротбарда

---

относительно налога на сверхприбыль. По мнению экономиста, налог на сверхприбыль является наказанием для самых эффективных предпринимателей, наиболее успешно адаптировавшихся к изменившимся условиям рынка. Исследователь указывает, что желание государства ограничить прибыль бизнеса в отдельном секторе рынка в ситуации непредвиденного экономического изменения губительно для экономики, так как стимулирует бизнес к пассивности. В результате при следующем экономическом изменении возможности приспособления к новым условиям могут оказаться недостаточными как раз тогда, когда потребуется быстрая адаптация [25, с. 160].

Введение *windfall tax* является новеллой российской налоговой политики. Налог предлагается взysкивать с организаций, средняя арифметическая прибыли которых за 2021 и 2022 гг. превышает среднюю арифметическую прибыли за 2018 и 2019 гг. Кроме того, налог начисляется только при условии, если средняя арифметическая прибыли организации за 2021 и 2022 гг. превышает 1 млрд рублей.

Основанием введения налога на сверхприбыль в России является не непредвиденное событие, произошедшее на рынке, вследствие которого один из секторов экономики получил нетипично высокую прибыль, а необходимость государства получить больше налоговых поступлений за счет одной категории налогоплательщиков.

Полагаем, что введение *windfall tax* – недостаточно проработанный шаг как с юридической, так и с экономической точки зрения. С позиции права введение налога на сверхприбыль фактически означает двойное налогообложение одного и того же экономического объекта – прибыли, налог за которую уже был уплачен. При этом, исходя из положения ст. 57 Конституции РФ, в толковании, придаваемом ей Конституционным Судом РФ, двойное налогообложение одного и того же экономического объекта недопустимо. С экономической точки зрения, увеличение налоговой нагрузки на бизнес неминуемо приводит к замедлению экономического роста. Кроме того, введение разовых налогов негативно влияет на инвестиционный климат страны ввиду их неопределенности.

### Список литературы:

1. О налоге на сверхприбыль : федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6146.
2. Пепеляев, С.Г. Налоговое право : учебник для вузов / С.Г. Пепеляев. – М.: Альпина Паблишер, 2015. – 795 с.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3824; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6147.

4. О внесении изменений в часть первую и статью 270 части второй Налогового кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 415-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6147.

5. Бурделова, Т.Н. Совершенствование механизма взимания единовременных налогов и сборов в условиях международных санкций и роста государственных расходов (2023–2024 годы) / Т.Н. Бурделова // Финансы: теория и практика. – 2023. – № 3.

6. Waelde, T. W. Renegotiating previous governments' privatization deals: The 1997 U.K. windfall tax on utilities and international law / T. W. Waelde, A. Kolo. Northwestern Journal of International Law and Business. – 1999 (3). – URL: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1495&context=nji>

7. Baunsgaard, T. Taxing Windfall Profits in the Energy Sector / T. Baunsgaard, N. Vernon. – IMF Notes. – 2022.

8. Council Regulation (EU) 2022/1854 of 6 October 2022 on an emergency intervention to address high energy prices // EUR-Lex. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1854/oj>

9. EU Regulation for Cap on Market Revenues and Windfall Profits Tax Published for Energy Sector – Orbitax Tax News & Alerts // Orbitax. – URL: <https://orbitax.com/news/archive.php/EU-Regulation-for-Cap-on-Marke-51062>

10. Exxon sues EU in move to block new windfall tax on oil companies // Reuters. – URL: <https://www.reuters.com/markets/commodities/exxon-sues-eu-move-block-new-windfall-tax-oil-companies-ft-2022-12-28/>

11. EU, Germany and Denmark sued by oil firm over windfall tax // The Guardian. – URL: <https://www.theguardian.com/world/2023/nov/20/eu-germany-and-denmark-sued-by-oil-firm-over-windfall-tax>

12. Пояснительная записка к проекту федерального закона № 379248-8 «О налоге на сверхприбыль» // СОЗД ГАС «Законотворчество». – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/379248-8?ysclid=lsa3ecsubn940780215>

13. О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов : федеральный закон от 5 января 2022 г. № 466-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 50, ч. 1, ст. 8760.

14. Самойленко, И.В. Налог на сверхприбыль: необходимость и методика расчета / И.В. Самойленко // Бизнес. Образование. Право. – 2023. – № 3.

15. Белоусов, А. Ядро устроено не из экономики, оно устроено из смыслов / А. Белоусов // РБК. – URL: [https://www.rbc.ru/business/13/06/2023/6482d3389a79473805ee8978#chapter\\_8](https://www.rbc.ru/business/13/06/2023/6482d3389a79473805ee8978#chapter_8)

16. Минюст счел налог на сверхприбыль прошлых лет «противоречащим Конституции». Правкомиссия одобрила законопроект, освободив от сбора сельхозпроизводителей с льготами // Ведомости. – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2023/06/05/978789-minyust-raskritikoval-nalog-na-sverhpribil>

17. Веселов, А.В. Комментарий к Федеральному закону от 4 августа 2023 г. № 414-ФЗ «О налоге на сверхприбыль» / А.В. Веселов // Нормативные акты для бухгалтера. – 2023. – № 16.

---

18. Речкин, Р.В. «Добровольное обязательство» и его налоговые последствия / Р.В. Речкин // Интернет-портал «Закон.ру». – URL: [https://zakon.ru/blog/2023/04/09/dobrovolnoe\\_obyazatelstvo\\_i\\_ego\\_nalogovye\\_posledstviya](https://zakon.ru/blog/2023/04/09/dobrovolnoe_obyazatelstvo_i_ego_nalogovye_posledstviya)

19. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 января 1993 г. (с изм., одобр. в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>

20. По делу о проверке конституционности положения подпункта 4 пункта 1 статьи 162 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Сони Мобайл Коммюникейшнз Рус : постановление Конституционного Суда РФ от 1 июля 2015 г. № 19-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2015. – № 5.

21. Принят закон о налоге на сверхприбыль // Официальный сайт юридической компании «Пепеляев Групп». – URL: <https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/alerts/prinyat-zakon-o-naloge-na-sverkhpribyl/>

22. Кучеров, И.И. Объект налога как правовое основание налогообложения / И.И. Кучеров // Финансовое право. – 2017. – № 5. – С. 23–25.

23. Санджиев, С.Л. Налог на сверхприбыль как один из источников покрытия дефицита бюджета Российской Федерации / С.Л. Санджиев // Вестник науки. – 2023. – № 9.

24. Кейнс, Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж.М. Кейнс. – М., 1948.

25. Ротбард, М. Власть и рынок: Государство и экономика / пер. с англ. Б.С. Пинскера; под ред. Гр. Сапова / М. Ротбард. – Челябинск : Социум, 2003.

---

**Т. В. Серка,**  
соискатель кафедры  
арбитражного процесса  
Саратовской государственной  
юридической академии

**T. V. Serka,**  
Postgraduate student of the Department  
of Arbitration on process  
of Saratov State Law Academy  
5tanyaserka5@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-270-278

## **СПЕЦИФИКА ИНСТИТУТА НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ**

***Аннотация:** в статье рассматриваются основные признаки несостоятельности (банкротства) физических лиц, а также процедуры, применяемые в деле о банкротстве. Цель статьи – формирование системного представления о несостоятельности (банкротстве) физических лиц как комплексном институте. В качестве методологической основы используются общенаучные методы исследования, а также историко-правовой и сравнительно-правовой методы. Обосновывается идея о банкротстве как комплексном институте, который существует одновременно в рамках материального и процессуального права. Сделан вывод о том, что в большинстве случаев суть банкротства сводится именно к деятельности по реализации имущества должника для расчетов с кредиторами. Банкротство состоит из процедур, которые отличаются друг от друга комплексно по целям, задачам, составу участников. Процедуры банкротства направлены на защиту лиц, выступающих в качестве кредиторов в отношении должника.*

***Ключевые слова:** арбитражный процесс, судебное производство, несостоятельность, банкротство, физические лица.*

## **SPECIFICITY OF THE INSTITUTE OF INSOLVENCY (BANKRUPTCY) OF INDIVIDUALS**

***Abstract:** the article discusses the main signs of insolvency (bankruptcy) of individuals, as well as the procedures used in bankruptcy cases. The purpose of the article: to form a systematic understanding of the insolvency (bankruptcy) of individuals as a complex institution. Methodological basis: general scientific research methods are used, as well as historical, legal and comparative legal methods. Results: the idea of bankruptcy as a complex institution that exists simultaneously within the framework of substantive and procedural law is substantiated. Conclusions: in most cases, the essence of bankruptcy comes down to the activity of selling the debtor's property for settlements with creditors. Bankruptcy consists of procedures that differ from each other comprehensively in terms of goals, objectives, and composition of participants. Bankruptcy procedures are aimed at protecting persons acting as creditors in relation to the debtor.*

***Keywords:** arbitration process, judicial proceedings, insolvency, bankruptcy, individuals.*

Понимание банкротства как комплексной процедуры тесно связано с обозначением его в качестве гражданско-правового института [1, с. 7]. При этом представляется возможным говорить

---

об институте банкротства как о комплексном институте, который существует одновременно в рамках норм и отраслей материального права и в рамках процессуального права.

Данное утверждение основано на нормах права. Так, согласно ст. 65 Гражданского кодекса РФ [2], юридическое лицо, за исключением казенного предприятия, учреждения, политической партии и религиозной организации, по решению суда может быть признано несостоятельным (банкротом). При этом указанная статья отсылает к положениям Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве) [3].

Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ [4] содержит главу 28, нормами которой установлены особенности рассмотрения дел о несостоятельности (банкротстве) в арбитражных судах. Статьи, содержащиеся в указанной главе, также отсылают непосредственно к нормам Закона о банкротстве.

Представляется, что выводы о комплексном характере института банкротства основаны на многочисленных законодательных нормах и, как следствие, обоснованы с правовой точки зрения.

Институт банкротства включает в себя несколько процедур, применяемых к должнику – юридическому лицу, в частности: наблюдение; финансовое оздоровление; внешнее управление; конкурсное производство, мировое соглашение (п. 1 ст. 27 Закона о банкротстве).

Иные процедуры характерны для банкротства физических лиц, как являющихся индивидуальными предпринимателями, так и не обладающих статусом индивидуального предпринимателя. К ним, согласно п. 2 ст. 27 Закона о банкротстве, относятся реструктуризация долгов гражданина, реализация имущества гражданина, мировое соглашение.

Обозначенные выше процедуры отличаются по целым категориям признаков, однако существенной характеристикой является цель процедуры банкротства. Представляется, что иные отличительные признаки не существенны и фактически связаны с целями установленной процедуры банкротства. Рассмотрим более подробно процедуры, применяемые в деле о банкротстве.

В соответствии со ст. 2 Закона о банкротстве наблюдение – это процедура, применяемая в деле о банкротстве к должнику в целях обеспечения сохранности его имущества, проведения анализа финансового состояния должника, составления реестра требований кредиторов и проведения первого собрания кредиторов.

М.Г. Хомкалова называет наблюдение базовой процедурой банкротства, по итогам которой принимается решение о дальнейшей

---

судьбе должника [5, с. 75]. С этим утверждением можно согласиться. Из легального определения и анализа правовой доктрины следует, что целями наблюдения являются обеспечение сохранности имущества должника, проведение финансового анализа состояния должника, составление реестра требований кредиторов и проведение первого собрания [6, с. 190].

Важно отметить, что перечисленные цели можно разделить на две большие группы: сбор информации о должнике; решение вопроса о дальнейшей судьбе должника (о введении другой процедуры или о прекращении производства по делу о несостоятельности (банкротстве)).

Сбор информации о должнике выражается прежде всего в проведении финансового анализа его деятельности, а также в составлении реестра требований кредиторов. Суть этой деятельности заключается в определении возможности погашения должником требований кредиторов, возможности восстановления платежеспособности и обоснованности введения реабилитационных процедур.

Решение о дальнейшей судьбе должника принимается на первом собрании кредиторов. На его основании суд, исходя из положений ст. 75 Закона о банкротстве, принимает решение о введении иной процедуры (уместно заметить, что в силу п. 2 ст. 75 Закона о банкротстве арбитражный суд может принять решение самостоятельно в случае отсутствия решения первого собрания кредиторов).

Дополнительно необходимо заметить, что обеспечение сохранности имущества должника относится к вышеуказанным целям косвенно и в большей степени направлено на защиту прав лиц, участвующих в деле о несостоятельности (банкротстве), – конкурсных кредиторов и уполномоченных органов, а также самого должника.

При наблюдении должник может функционировать и ограниченно выполнять хозяйственную деятельность под руководством лиц, которые осуществляли управление должником до инициации процедуры банкротства.

В ст. 2 Закона о банкротстве установлено, что финансовое оздоровление – процедура, применяемая в деле о банкротстве к должнику в целях восстановления его платежеспособности и погашения задолженности в соответствии с графиком погашения задолженности.

Примечательно, что процедура финансового оздоровления используется на практике нечасто. Например, исходя из статистической отчетности Арбитражного суда Саратовской области за 2016 г., можно констатировать, что решение о признании должника банкротом и об открытии в отношении него конкурсного производства было

---

принято в 127 случаях, финансовое оздоровление не вводилось [7]. При сравнении приведенных данных со статистическими сведениями за последние годы можно отметить стабильность показателей относительно процедуры финансового оздоровления.

В целом, согласно сводным статистическим сведениям о деятельности федеральных арбитражных судов за 2022 г., представленных в отчете Судебного департамента при Верховном Суде РФ [8], в 2022 г. арбитражными судами субъектов РФ рассмотрено 8 916 дел о банкротстве с введением процедуры конкурсного производства, в то время как процедура финансового оздоровления в отчетном периоде введена по 11 делам. Об относительно редком применении процедуры финансового оздоровления также свидетельствуют более ранние статистические данные, согласно которым с 2003 по 2011 г. на территории РФ финансовое оздоровление проводилось в среднем в 0,14 % случаев от общего количества процедур, проводимых в рамках дел о банкротстве [9, с. 52–57].

Указанные выше данные изложены с целью показать сложившуюся в течение многих лет ситуацию в судебной практике касательно процедуры финансового оздоровления.

Исходя из легального определения изучаемой процедуры и позиции С.О. Железцовой [10, с. 22], можно сделать вывод о том, что финансовое оздоровление преследует две основополагающие цели: 1) восстановление платежеспособности должника; 2) погашение задолженности должника.

Предполагается, что должник, который находится в процедуре финансового оздоровления, не является банкротом, однако он не способен расплатиться с кредиторами. Процедура финансового оздоровления – пассивная оздоровительная процедура, подразумевающая, что должник, действуя в рамках определенных ограничений, самостоятельно преодолет кризис, расплатится с кредиторами, станет платежеспособным и сможет вести дальнейшую хозяйственную деятельность [11, с. 118].

Следующая применяемая в деле о банкротстве процедура – это внешнее управление, которое определено ст. 2 Закона о банкротстве как процедура, применяемая в деле о банкротстве к должнику в целях восстановления его платежеспособности.

Как и финансовое оздоровление, внешнее управление – это реабилитационная процедура, цель которой – восстановление платежеспособности должника.

Главное отличие внешнего управления от финансового оздоровления заключается в том, что управление должником и восстановле-

---

ние его платежеспособности осуществляет внешний управляющий, утвержденный арбитражным судом [12, с. 285].

Как показывает российская практика, центральной процедурой является конкурсное производство. Конкурсное производство, согласно ст. 2 Закона о банкротстве, – процедура, применяемая в деле о банкротстве к должнику, признанному банкротом, в целях соразмерного удовлетворения требований кредиторов.

Конкурсное производство – это самая частая процедура, применяемая к лицам, в отношении которых поданы заявления о признании их несостоятельными (банкротами). Исходя из статистических данных, которые анализировались при рассмотрении вопроса о процедуре финансового оздоровления [8], можно прийти к заключению, что конкурсное производство – это процедура, которая используется значительно чаще других процедур в рамках дела о банкротстве.

Конкурсное производство представляет собой не реабилитационную процедуру. Как справедливо утверждает А.Ф. Крюков, должник уже признан банкротом, что подразумевает невозможность ни восстановить платежеспособность, ни рассчитаться полностью с кредиторами [13, с. 8].

В рамках конкурсного производства организация, по сути, прекращает свое функционирование, т.е. не осуществляет хозяйственную деятельность. Прежнее руководство должника утрачивает свои полномочия, а фактическим руководителем должника становится утвержденный арбитражным судом конкурсный управляющий, действия которого направлены на соразмерное удовлетворение требований кредиторов.

В юридической литературе также выделяются различные виды банкротства. Например, И.П. Николаева и А.С. Палювина отмечают следующие:

- реальное банкротство, подразумевающее действительную потерю используемого капитала, в результате которого предприятие не может осуществлять хозяйственную деятельность. Предполагается, что реальное банкротство – это банкротство, которое соответствует всем признакам, установленным законодательством о несостоятельности (банкротстве);

- техническое банкротство, которое возникает при значительной просрочке дебиторских задолженностей предприятия, что может повлечь дальнейшую неплатежеспособность. Предполагается, что техническое банкротство преодолимо посредством осуществления успешного антикризисного управления;

---

▪ умышленное (преднамеренное банкротство) – банкротство, вызванное намеренными действиями руководства должника по причинению ущерба как непосредственно должнику, так и иным лицам (его работникам и кредиторам). Подобные действия могут быть выражены по-разному: в виде вывода имущества, некачественного руководства и т.п. Следует заметить, что указанный вид выделяется в том числе законодателем. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 196 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (далее – УК РФ) [14] преднамеренное банкротство, т.е. совершение действий (бездействия), заведомо влекущих неспособность юридического лица или гражданина, в том числе индивидуального предпринимателя, в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если эти действия (бездействие) причинили крупный ущерб, влечет наступление уголовной ответственности;

▪ фиктивное банкротство, означающее, что предприятие в реальности не является банкротом, однако предоставляет противоположную информацию для того, чтобы получить какую-то экономическую выгоду (отсрочки выплат, скидок и т.д.). Нарушителем в такой ситуации, как правило, выступает лицо, осуществляющее управление должником [15, с. 14]. Фиктивное банкротство также является уголовно наказуемым деянием. Статья 197 УК РФ определяет фиктивное банкротство как заведомо ложное публичное объявление руководителем или учредителем (участником) юридического лица о несостоятельности данного юридического лица, а равно гражданином, в том числе индивидуальным предпринимателем, о своей несостоятельности, если это деяние причинило крупный ущерб;

▪ скрытое банкротство, предполагающее, что предприятие – банкрот, однако указанное обстоятельство скрывается по различным причинам. Например, глава III.1 Закона о банкротстве содержит нормы, позволяющие оспаривать любые операции, связанные с распоряжением имуществом должника в преддверии банкротства. Чем ближе к дате принятия заявления о признании должника несостоятельным (банкротом) совершены сделки, тем меньше обстоятельств нужно доказывать. В такой ситуации, как комментируют И.П. Николаева и А.С. Палювина, при выводе имущества отсрочка подачи заявления о признании должника несостоятельным (банкротом) может привести к снижению возможности вернуть имущество обратно в конкурсную массу должника [16, с. 33].

Причины банкротства как юридического лица, так и физического лица (и имеющего статус индивидуального предпринимателя, и не яв-

ляющегося таковым) могут быть разнообразными. Они включают в себя не только внутренние причины (пороки в управлении предприятием), но и внешние (кризисные явления в экономике, воздействие на предприятие со стороны государства, стихийные бедствия и т.д.).

Процедуры банкротства направлены на защиту лиц, выступающих в качестве кредиторов в отношении должника (работников, уполномоченных органов, контрагентов). Этим обусловлены многочисленные ограничения, связанные с возможностью распоряжаться имуществом должника, а также специальные механизмы по упрощенному оспариванию сделок и возврату имущества в конкурсную массу при его выводе из состава имущества должника.

Таким образом, сущность банкротства в том, чтобы прекратить деятельность убыточного предприятия в интересах кредиторов, аккумулировать его имущество (при наличии) и распределить денежные средства, полученные при реализации этого имущества, между кредиторами. В отдельных случаях суть банкротства может сводиться к организации антикризисного управления для вывода предприятия из состояния банкротства, восстановления платежеспособности и расчетов с кредиторами [17, с. 10].

Учитывая изложенное, необходимо обратить внимание на следующие обстоятельства. Во-первых, банкротство может рассматриваться и в качестве состояния, подразумевающего невозможность погасить имеющуюся задолженность либо в связи с отсутствием денег, либо в связи с превышением размера задолженности над общей стоимостью активов, и в качестве совокупности процедур, применяемых либо для ликвидации предприятия и расчетов с кредиторами, либо для восстановления платежеспособности должника.

Во-вторых, банкротство состоит из процедур, которые отличаются друг от друга комплексно по целям, задачам, составу участников.

Наряду с этим из сказанного можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев суть банкротства сводится именно к деятельности по реализации имущества должника для расчетов с кредиторами. Данный вывод основан на том, что наиболее часто применяемой процедурой является конкурсное производство. Процедуры, направленные на восстановление платежеспособности должника, применяются значительно реже, что достаточно показательно.

### Список литературы:

1. Радыгин, А.Д., Институт банкротства: становление, проблемы, направления реформирования / [А.Д. Радыгин, А.Е. Гонтмахер, М.Г. Кузык и др.]. – М. : ИЭПП-СЕРРА, 2005. – 432 с.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2023. – № 31, ч. 3, ст. 5777.

3. О несостоятельности (банкротстве) : федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 43, ст. 4190; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6206.

4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 18 марта 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3012; 2023. – № 12, ст. 1893.

5. Хомкалова, М.Г. К вопросу об ограничении дееспособности юридического лица-должника на стадии наблюдения в процессе банкротства / М.Г. Хомкалова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2006. – № 6. – С. 74–77.

6. Жукова, Т.М. Особенности процедуры наблюдения при банкротстве индивидуального предпринимателя / Т.М. Жукова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2014. – № 1. – С. 189–196.

7. Отчет о работе Арбитражного суда Саратовской области по рассмотрению дел о банкротстве в 2016 году // Официальный сайт Арбитражного суда Саратовской области. – URL: [https://saratov.arbitr.ru/about/work\\_report](https://saratov.arbitr.ru/about/work_report) (дата обращения: 15.11.2023).

8. Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации по рассмотрению дел о банкротстве // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=7650> (дата обращения: 17.11.2023).

9. Миронова, А.Н. Российский опыт проведения процедуры финансового оздоровления в делах о банкротстве / А.Н. Миронова // Стратегические решения и риск-менеджмент. – 2012. – № 4 (73). – С. 52–57.

10. Железцова, С.О. Процедура банкротства – финансовое оздоровление / С.О. Железцова // Сибирский торгово-экономический журнал. – 2015. – № 1 (20). – С. 22–24.

11. Петрова, Д.В. Проблемы, возникающие при введении финансового оздоровления / Д.В. Петрова // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2011. – № 3. – С. 118–121.

12. Рудакова, О.Ю. Возможности и перспективы применения оздоровительных процедур банкротства / О.Ю. Рудакова // Известия Алтайского государственного университета. – 2013. – № 2 (78). – С. 284–287.

13. Крюков, А.Ф. Эффективность работы конкурсного управляющего / А.Ф. Крюков, О.С. Ли, М.А. Ткаченко и др. – Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2010. – 165 с.

14. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : федеральный закон (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954; 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6145.

---

15. Найденов, Н.Д. Инструменты повышения финансовой устойчивости предприятия в условиях его банкротства // Н.Д. Найденов, А.В. Румянцев, Л.Г. Лиханова. – Сыктывкар, 2006. – 248 с.

16. Николаева, И.П. Банкротство: причины, особенности и последствия в России / И.П. Николаева, А.С. Палювина // Известия Волгоградского государственного технического университета. – 2014. – № 17 (144). – С. 31–39.

17. Актуальные проблемы преодоления кризиса: национальные и региональные приоритеты / под общ. ред. Н.Ф. Газизулина, В.В. Ложко. – СПб. : РОСТ, 2010. – 516 с.

---

**И. К. Чулков,**  
аспирант кафедры  
международного права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**I. K. Chulkov,**  
Postgraduate Student  
of the International Law Chair  
of Saratov State Law Academy  
ivanchul@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-279-288

## ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ СОРЕГУЛИРОВАНИЯ ЧАСТНОЙ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Аннотация:** в статье раскрывается сущность частной (коммерческой) космической деятельности и возможность применения к ней концепции сорегулирования предпринимательской деятельности. Автор указывает на то, что названная концепция предусматривает существование как государственного, так и негосударственного регулятора в отдельно взятой экономической сфере. Отмечается, что на текущий момент подобный подход является распространенным на финансовых рынках различных государств. В качестве позитивных результатов введения аналогичной практики на космическом рынке автор называет создание единых стандартов и правил космической деятельности, а также нового механизма допуска компаний к осуществлению космической деятельности, который позволит избежать злоупотреблений, неопределенности и несправедливости, повысит уровень безопасности во всей индустрии.

**Ключевые слова:** частное космическое право, частная (коммерческая) космическая деятельность, сорегулирование предпринимательской деятельности, саморегулирование на космическом рынке, обязательное членство космических компаний в саморегулируемой организации.

## PROSPECTS FOR THE INTRODUCTION OF CO-REGULATION OF PRIVATE SPACE ACTIVITIES

**Annotation:** the article reveals the essence of private (commercial) space activities and the possibility of applying to it the concept of co-regulation of entrepreneurial activity. The author points out that this concept provides for the existence of both state and non-state regulator in a particular economic sphere. It is noted that at present such an approach is widespread in the financial markets of various countries. The positive results of introducing similar practices in the space market include the creation of unified standards and rules for space activities and the creation of a new mechanism for the admission of companies to space activities, which would avoid abuse, uncertainty and injustice and increase the level of safety throughout the industry.

**Keywords:** private space law, private (commercial) space activities, co-regulation of business activities, self-regulation in the space market, mandatory membership of space companies in a self-regulatory organization.

Согласно абз. 3 п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса РФ [1], предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое полу-

---

чение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. В настоящее время на практике существует множество разнообразных «воплощений» предпринимательской деятельности, одним из которых можно признать частную (коммерческую) космическую деятельность. Подобное умозаключение основывается на понимании того, что коммерческая космическая деятельность соответствует основным критериям разграничения предпринимательской и иных видов деятельности: она осуществляется частными лицами самостоятельно, на свой риск и направлена на систематическое получение прибыли.

На основании этого можно определить частную космическую деятельность как самостоятельную, реализуемую полностью или частично в космическом пространстве, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг. Как несложно заметить, квалифицирующей характеристикой, выделяющей коммерческую космическую деятельность как отдельный вид предпринимательской деятельности, является ее реализация полностью или частично в космическом пространстве. В свою очередь, космическое пространство, находясь за пределами территорий какого-либо государства, подпадает под регулирование международного космического права. По этой причине любая частная космическая деятельность априори связана с международным правовым регулированием в «ничейном» пространстве за пределами земной атмосферы, что позволяет признать ее трансграничными отношениями и определяет основную специфику частной космической деятельности как вида предпринимательской деятельности.

Между тем самостоятельность и рискованность предпринимательской деятельности в целом не означает, что она может осуществляться бесконтрольно и в угоду только интересам предпринимателя. Более того, существуют отдельные виды деятельности, контроль над осуществлением которых требует куда более строгого и ответственного подхода. К ним, вне всяких сомнений, относится и частная космическая деятельность. Данное обстоятельство обусловлено особым уровнем риска взаимодействия с космосом и высокой вероятностью возникновения техногенных катастроф, а также колоссальной важностью космической деятельности для государства. Итогом этого является необходимость в установлении дополнительных гарантий и средств предотвращения причинения ущерба государству, потребителям космических услуг, третьим лицам, а также человечеству в целом. В этой ситуации концепция сорегулирования может являться

---

---

одним из эффективных подходов к упорядочиванию и регулированию космической деятельности. Для исследования названной возможности потребуется определить, в чем заключается концепция сорегулирования, в каких сферах деятельности она уже функционирует, какую пользу она принесет при ее применении на космическом рынке.

О.С. Стружинская трактует сорегулирование как «...альянс государственного и негосударственного регулирования, или как регулирование одних и тех же вопросов силами государства и бизнеса посредством их тесного взаимодействия» [2, с. 52]. По мнению О.В. Романской, элементами сорегулирования являются принятие нормативных актов совместно государственным органом и негосударственной организацией, а также возможность второй участвовать в текущей управленческой деятельности первого [3, с. 143]. В отличие от нее, А.А. Мохов под сорегулированием понимает регулирование соответствующего рынка как посредством механизма лицензирования, который отражает государственное влияние, так и при помощи средств саморегулирования, отражающих частное участие [4, с. 16]. При этом О.А. Тарасенко и Т.П. Шишмарева подобное сочетание правовых механизмов относят к двойному регулированию [5, с. 116].

В то же время некоторые ученые, изучая вопросы сочетания на практике механизмов лицензирования и обязательного саморегулирования, приходят к выводу о недопустимости законодательного закрепления такой конструкции. Например, недопустимость параллельного существования механизмов лицензирования и обязательного саморегулирования подчеркивал В.С. Плескачевский [6, с. 17]. С другой стороны, А.В. Михайлов критиковал саму концепцию обязательного саморегулирования, указывая, что «по сути, подобный вход мало чем отличается от получения лицензии за взятку» [7, с. 5].

Безусловно, механизмы лицензирования и обязательного саморегулирования обладают рядом заметных сходств, главное из которых заключается в том, что оба подхода нацелены на упорядочивание отдельной сферы правоотношений посредством определения правоспособности предприятий. В то же время несложно выявить и существенные отличия двух этих правовых явлений. По мнению С.А. Шаронова, механизм лицензирования заключается в установлении государством запретов и ограничений инициатив субъектов предпринимательства. С другой стороны, саморегулирование нацелено лишь на дополнение и расширение предпринимательских инициатив посредством разработки различных правил и стандартов [8, с. 25]. Как указывает О.С. Стружинская, саморегулирование выполняет функцию «допуска

---

к участию на финансовом рынке», и в то же время неидентичность целей использования механизмов лицензирования и обязательного саморегулирования позволяет рассматривать их не как альтернативные пути определения правового статуса субъектов предпринимательства, а как взаимодополняющие друг друга правовые явления [2, с. 55].

В свою очередь, Р.С. Кармел, рассуждая о саморегулировании на финансовом рынке, считает его смесью из частного саморегулирования и делегированного государственного регулирования [9, с. 1], что с учетом представленных ранее мнений других ученых можно также отнести к характеристике саморегулирования.

В связи с этим, отталкиваясь от последней представленной позиции, нельзя не отметить и очевидную связь между существующей во многих странах моделью обязательного саморегулирования на финансовом рынке и концепцией саморегулирования как наиболее явном и часто встречающемся примере функционирования последней на практике. Подобные системы с созданием саморегулируемых организаций (далее – СРО) с обязательным членством в них на финансовом рынке можно обнаружить в США [2, с. 29, 33], Канаде [2, с. 34], Японии [2, с. 38] и России [10].

При этом наиболее ярким явлением, позволившим ученым говорить о функционировании на финансовом рынке именно концепции саморегулирования, считается особый порядок стандартизации соответствующей деятельности. Так, в отличие от добровольного саморегулирования, в процессе стандартизации на финансовом рынке нередко принимает участие и государственная организация, в частности в России подобную деятельность осуществляет Банк России. По этой причине все разработанные в рамках саморегулирования правила и стандарты можно подразделить на базовые стандарты, подготавливаемые при участии государственного регулятора, и внутренние стандарты, созданные самой СРО. Первые, как справедливо пишет А.В. Габов, обладают большей силой, а потому вторые лишь дополняют их и не могут им противоречить [11, с. 763]. Однако именно вторые наиболее соответствуют самой сути саморегулирования, что верно подмечает А.В. Чирков [12, с. 31]. При этом базовые стандарты, утвержденные государственным регулятором, обязательны и для лиц, не состоящих в СРО. Именно подобная ситуация позволила ученым, например С.А. Хабарову [13, с. 62] и Д.А. Петрову [14, с. 8], утверждать, что система, существующая на финансовом рынке, скорее является примером не саморегулирования, а саморегулирования. Один из главных составляющих ее элементов – параллельное существование в отдельной сфере производства двух правовых механизмов,

---

---

определяющих правоспособность субъектов предпринимательства, а именно лицензирования и обязательного саморегулирования.

Главная причина такого особенного отношения государств к регулированию финансового рынка заключается в том, что подобной деятельности присуща высокая степень риска причинения вреда со стороны профессиональной организации как ее контрагентам, так и потребителям ее услуг. При этом нередко для компенсации причиненного вреда недостаточно сил и средств одного субъекта – причинителя вреда [15]. Помимо этого, О.С. Стружинская также отмечает значимость данной сферы бизнеса для экономики и развития любой страны [2, с. 57].

Благодаря этому можно проследить связь между финансовой и космической индустриями. Общим свойством является высокая рискованность бизнеса, а также вероятность причинения вреда в размере, компенсировать который одна организация, несмотря на свое материальное положение, может оказаться неспособна. Вместе с тем данные секторы экономики значимы для любого государства, и их дестабилизация способна серьезным образом повлиять на благосостояние и развитие всей страны. В связи с этим кажется уместным подходить к рассмотрению вопроса о саморегулировании космической деятельности с позиции возможности и целесообразности применения системы, аналогичной той, что успешно функционирует многие годы на финансовом рынке.

Именно такой подход является наиболее обоснованным и соответствующим реалиям и потребностям космического рынка. Причиной этому служат многие обстоятельства.

Во-первых, саморегулирование, в отличие от лицензирования, реализуется по крайней мере еще одно важное для отрасли направление деятельности, а именно стандартизацию. При этом можно констатировать тот факт, что без использования механизма обязательного членства в СРО названный процесс либо будет вынужденно осуществляться государственными органами, действия которых не всегда могут быть обоснованными и оправданными по отношению к частному бизнесу, либо разработкой разнообразных стандартов будет заниматься недостаточно репрезентативное меньшинство, добровольно объединившееся в разнообразные СРО. Во втором случае сложно даже предположить возможность возникновения единой СРО, а значит и единых стандартов для всего рынка. Вероятно, будет создано множество организаций, дифференцированных по степени строгости разработанных правил и контроля над деятельностью своих членов, в результате чего космические компании смогут позволить себе выбрать организацию

---

---

с наиболее легкими требованиями к ним, что сведет к минимуму пользу от самих стандартов космической деятельности.

В то же время в случае с сугубо добровольным саморегулированием субъектов космического бизнеса возникают опасения, что во многих странах, где механизм саморегулирования не является достаточно популярным явлением, профильные СРО и вовсе не будут созданы. В подтверждение этому можно привести мнение А. В. Габова относительно введения обязательного саморегулирования на финансовом рынке: «Положение не нашло своего развития в законодательстве, однако логика регулятора была понятна: саморегулирование – важнейший элемент в архитектуре регулирования рынка – полностью отсутствовало на рынке российском. Ждать самоорганизации участников можно было долго, вот государство и «подтолкнуло» таким образом развитие процесса институционализации саморегулируемых организаций» [11, с. 548].

Во-вторых, на этапе приема предприятия в члены компании возможны два пути развития событий, которые зависят от того, была ли ранее соискателем членства получена лицензия на осуществление соответствующей деятельности. В зависимости от ответа на данный вопрос соискатель при наличии лицензии может получить статус члена СРО, а при ее отсутствии лишь статус кандидата в члены. При этом именно второй случай видится наиболее благоприятным для космического рынка.

Дело в том, что во многих национальных законодательствах о лицензировании космической деятельности или ином разрешительном механизме содержатся требования к соискателю лицензии оценочного характера о наличии у него достаточного имущества, квалифицированного персонала, а также размера страхового покрытия его ответственности для осуществления планируемой космической деятельности. Такая ситуация сложилась в праве Люксембурга [16], ОАЭ [17], Великобритании [18], Российской Федерации [19], США [20]. При этом механизм оценивания активов соискателя лицензии нередко определяется самим проверяющим должностным лицом. Подобный подход может породить как злоупотребления, так и ошибки в процессе лицензирования.

В то же время интеграция СРО в эту процедуру в рамках концепции саморегулирования позволит нивелировать названный недостаток. Профессиональное сообщество способно с куда большим пониманием сути космической деятельности оценить соискателя лицензии и членства в СРО на предмет достаточности его текущих активов для осуществления им выбранного вида деятельности. Кроме того, это

---

---

также будет осуществлено и более ответственно, ведь, как указывают А. С. Селивановский и М. Е. Селивановская, «СРО – в отличие от лицензирующего органа – является структурой, более зависимой от тех, кому она предоставляет допуск к определенной деятельности» [21]. Д. А. Петров отмечает, что членство в СРО вынуждает субъекта, претендующего на него, соответствовать разработанным требованиям: к организационно-правовой форме, размеру квалифицированного штата, наличию заключенного договора страхования и др. [22]. Таким образом, осуществление проверки на соответствие различным требованиям, в том числе лицензионным, разумнее всего осуществлять именно на уровне СРО, при дальнейшем направлении результатов проверки в государственный орган для принятия им окончательного решения.

Более того, подобная практика создаст систему дополнительных гарантий для самого соискателя лицензии, ведь государственный регулятор и СРО будут осуществлять дополнительный косвенный контроль над деятельностью друг друга. В этой ситуации станет менее вероятным злоупотребление должностным лицом своими полномочиями, поскольку в случае отказа в предоставлении лицензии после получения положительного вывода СРО потребуются обоснование подобного решения и опровержение положительного заключения. В то же время СРО, вопреки критическому замечанию А. В. Михайлова о том, что «по сути, подобный вход мало чем отличается от получения лицензии за взятку», не сможет выдать необоснованное положительное заключение, так как в дальнейшем все подобные документы будут проверяться государственным регулятором.

С другой стороны, не стоит ограничивать возможность соискателя лицензии обратиться напрямую к государственному регулятору, который уже по своей инициативе должен также получить заключение от СРО, которое в случае своей «положительности» будет являться гарантией получения членства в организации в будущем. Помимо этого, соискатель, безусловно, должен обладать правом на обжалование решений обоих регуляторов, как в административном, так и в судебном порядке. Подобный подход создаст мощную систему взаимного контроля, способную минимизировать количество ошибок и злоупотреблений в процессе получения допуска новых компаний к осуществлению космической деятельности.

Представленная конструкция является примером сорегулирования, которое М. А. Егорова характеризует как одну из новых моделей правового регулирования предпринимательства. В этой модели имеются и государственный, и негосударственный регуляторы, причем

---

---

второму отводится не самостоятельная и лидирующая, а дополнительная и вспомогательная роль [23, с. 163]. Можно дополнить данную характеристику указанием на то, что СРО в этом случае оказывает помощь как государственному регулятору, так и компании, планирующей заниматься космической деятельностью.

Кроме того, отмена механизма лицензирования и полный переход на систему обязательного саморегулирования также кажутся поспешным решением. Как подчеркивает Н.В. Субанова, непродуманная отмена лицензирования, императивная передача публичных функций объединениям участников рынка в отраслях экономики, связанных с высокотехнологичным производством, применением источников повышенной опасности, возможностью техногенных катастроф, может привести к дальнейшему снижению уровня безопасности, дополнительной финансовой нагрузке на субъектов предпринимательства, скрытому ограничению конкуренции, бюрократизации СРО и массовому нарушению прав граждан [24, с. 75]. Нетрудно заметить, что космическая индустрия соответствует всем обозначенным критериям, а потому, полностью соглашаясь с Н.В. Субановой, отметим, что на текущий момент и в обозримом будущем космическая деятельность будет требовать постоянного надзора за ней со стороны государства.

Все вышеперечисленные доводы приводят к выводу, что для космического сектора наиболее приемлемой является именно концепция сорегулирования, т.е. одновременное существование двух взаимосвязанных и взаимодополняющих друг друга государственного и негосударственного регуляторов. По этой причине кажется более чем уместным мнение О.С. Стружинской: «... допуск к участию на финансовый рынок следует рассматривать как взаимодействие регуляторов по решению вопроса о субъектном составе допускаемых на рынок участников, где саморегулирование является “помощником” в определении окончательного решения государством, доверяющего мнению самих участников финансового рынка» [2, с. 60]. Представляется, что данное утверждение верно и по отношению к космическому рынку.

Таким образом, в ходе исследования было выяснено, что под сорегулированием понимается концепция существования в одной сфере экономической деятельности как государственного, так и негосударственного регуляторов. Негосударственный регулятор представлен в виде СРО с обязательным членством в ней всех участников соответствующего рынка, что дополняет саморегулирование еще одной важной функцией – допуском к осуществлению отдельных видов предпринимательской деятельности. В то же время негосударственный ре-

---

гулятор, несмотря на наличие у него некоторых властных полномочий, переданных государством, не является единственным и лидирующим регулятором рынка, а лишь дополняет и помогает государственному регулятору. Подобный подход функционирует на финансовом рынке, с которым у космического рынка есть много общих черт. Применение концепции сорегулирования на космическом рынке позволит создать систему единых стандартов и правил, в разработке которых принимают участие специализирующиеся на этом виде деятельности частные организации. Кроме того, допуск компаний к осуществлению космической деятельности будет осуществляться при участии и под контролем как государства, так и профессионального сообщества, что позволит избежать злоупотреблений, неопределенности и несправедливости в процессе определения правоспособности космических компаний, а также повысит уровень безопасности во всей индустрии.

### Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 14 апреля 2023 г.) // Рос. газ. – 1994. – № 238-239; 2023. – № 82.
2. Стружинская, О. С. Саморегулирование деятельности участников финансового рынка как правовое средство регулирования предпринимательских отношений : дис. ... канд. юрид. наук / О. С. Стружинская. – М., 2021. – 247 с.
3. Романовская, О. В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования / О. В. Романовская // Вестник Пермского университета. Сер. : Юридические науки. – 2017. – № 36. – С. 143–154.
4. Мохов, А. А. К вопросу о сорегулировании отдельных видов и сфер экономической деятельности / А. А. Мохов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 8. – С. 14–18.
5. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности : учебник / отв. ред. И. В. Ершова. – М. : Проспект, 2020. – 320 с.
6. Круглый стол о саморегулировании на финансовых рынках // Рынок ценных бумаг. – 2013. – № 5. – С. 13–17.
7. Михайлов, А. В. Эффективность законодательства о саморегулировании: проблемы теории и юридической практики / А. В. Михайлов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 8. – С. 3–8.
8. Шаронов, С. А. Соотношение лицензирования и саморегулирования охранной деятельности как разновидности предпринимательства / С. А. Шаронов // Юрист. – 2016. – № 8. – С. 25–30.
9. Karmel, R. S. Should Securities Industry Self-Regulatory Organizations be Considered Government Agencies? / R. S. Karmel // Stanford Journal of Law, Business, and Finance, Forthcoming, Brooklyn Law School, Legal Studies Paper. – 2008. – № 86. – P. 1–65. – URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1128329](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1128329) (accessed date: 26.08.2023).

10. О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка : федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ // Рос. газ. – 2015. – № 157.

11. Габов, А.В. Ценные бумаги: вопросы теории и правового регулирования рынка / А.В. Габов. – М. : Статут, 2011. – 793 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Чирков, А.В. Некоторые актуальные проблемы саморегулирования в сфере финансовых рынков / А.В. Чирков // Предпринимательское право. – 2017. – № 2. – С. 31–38.

13. Хабаров, С.А. Законодательные новеллы и регулирование профессиональной деятельности на рынке финансовых инструментов / С.А. Хабаров // Право и экономика. – 2016. – № 3(337). – С. 62–66.

14. Петров, Д.А. Саморегулирование в системе государственного регулирующего воздействия на общественно-экономические отношения / Д.А. Петров // Юрист. – 2013. – № 11. – С. 8–12.

15. Турбанов, А.В. Саморегулирование и защита прав потребителей банковских услуг / А.В. Турбанов // Банковское право. – 2020. – № 4. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Loi du 15 décembre 2020 portant sur les activités spatiales et modifiant // Gouvernement.lu – URL: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2020/12/15/a1086/jo> (accessed date: 24.08.2023).

17. Federal Law No. (12) of 2019 ON THE REGULATION OF THE SPACE SECTOR // United Arab Emirates Ministry of Justice. – URL: <https://elaws.moj.gov.ae/English.aspx?val=UAE-KaitEL1> (accessed date: 24.08.2023).

18. Space Industry Act 2018 // Legislation.gov.uk. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/5/contents/enacted> (accessed date: 24.08.2023).

19. Об утверждении Положения о лицензировании космической деятельности и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 14 февраля 2022 г. № 168 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 8, ст. 1174.

20. U.S. Code: Title 51 // Cornell Law School. – URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/51> (accessed date: 24.08.2023).

21. Селивановский, А.С. Переход от лицензирования к саморегулированию / А.С. Селивановский, М.Е. Селивановская // Закон. – 2011. – № 11. – С. 105–117.

22. Петров, Д.А. Ассоциированное членство в саморегулируемых организациях: аргументы «за» и «против» / Д.А. Петров // Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом : сб. науч. ст. IV Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. С.Д. Могилевского, М.А. Егоровой. – М., 2017. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Егорова, М.А. Концепция совершенствования механизмов саморегулирования: pro et contra / М.А. Егорова. – М. : Юстицинформ, 2017. – 180 с.

24. Субанова, Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль / Н.В. Субанова. – М. : Статут, 2011. – 351 с.

---

**Ш. И. Шарифходжаев,**  
аспирант кафедры криминалистики  
Саратовской государственной  
юридической академии

**Sh.I. Sharifkhodzhaev,**  
Postgraduate student  
of the Department of Criminalistics  
of Saratov State Law Academy  
sharif.sharif.sharif12@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-289-294

## СЛЕДСТВЕННЫЕ СИТУАЦИИ ПЕРВОНАЧАЛЬНОГО ЭТАПА РАССЛЕДОВАНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

**Аннотация:** следственные ситуации – информационная основа выдвижения версий и планирования расследования преступлений. Повышенная сложность, рост и трансформация транснациональной преступности и ряд иных факторов обуславливают актуальность исследования обстановки первоначального этапа расследования преступлений транснационального характера, т.к. успешное и своевременное выявление доказательств совершенного преступления влияет на эффективность всего процесса расследования.

Цель статьи – выявить закономерности, формирующие информационное наполнение следственных ситуаций первоначального этапа расследования транснациональных преступлений. В качестве методологической основы выступает диалектический метод познания, а также такие общенаучные методы, как анализ и синтез, которые были применены для обработки эмпирического материала. В статье сформулированы типичные следственные ситуации, возникающие на первоначальном этапе расследования транснациональных преступлений.

**Ключевые слова:** следственная ситуация, транснациональное преступление, расследование, первоначальный этап расследования, структура следственной ситуации.

## INVESTIGATIVE SITUATIONS OF THE INITIAL STAGE OF TRANSNATIONAL CRIME INVESTIGATION

**Abstract:** investigative situations are the information basis for putting forward versions and planning the investigation of crimes. The increased complexity, growth and transformation of transnational crime and a number of other factors determine the relevance of studying the situation at the initial stage of the investigation of crimes of a transnational nature, since the successful and timely identification of evidence of a crime committed affects the effectiveness of the entire investigation process.

The purpose of the article is to identify patterns that form the information content of investigative situations at the initial stage of the investigation of transnational crimes. The methodological basis is the dialectical method of cognition, as well as such general scientific methods as analysis and synthesis, which were used to process empirical material. The article formulates typical investigative situations that arise at the initial stage of the investigation of transnational crimes.

**Keywords:** investigative situation, transnational crime, investigation, initial stage of investigation, structure of the investigative situation.

---

Расследование любого преступления, в частности транснационального, представляет собой сложный познавательный процесс, направленный на обнаружение ранее неизвестных обстоятельств или явлений, а также установление их конкретных причин. Расследование всегда производится в определенных временных и пространственных условиях, тесно взаимодействуя с окружающей средой и с другими процессами объективной действительности, а также под влиянием различных факторов, которые иногда могут оставаться неизвестными для лица, которое его проводит. В результате этих сложных взаимодействий формируется специфическая обстановка, в которой происходит расследование и осуществляется деятельность следователя и других лиц, участвующих в деле. В криминалистике эту обстановку принято называть следственной ситуацией.

Анализ специальной литературы выявил ряд научных позиций понимания транснациональных следственных ситуаций. Так, Г. А. Зорин отмечал существование криминалистических и криминальных транснациональных ситуаций, но затрагивал лишь те, что касаются только преступлений, совершенных транснациональными преступными группами [1, с. 125–129]. Д. С. Хижняк, исследовав материалы более одиннадцати тысяч уголовных дел, пришел к выводу, что субъектами транснациональных преступлений могут быть не только организованные преступные группы и организации, но и любые (отдельные) лица, действия которых направлены на нарушения законодательства двух и более государств [2, с. 265]. Ему же принадлежит и первое определение транснациональной следственной ситуации: «система информационной осведомленности следователя о преступлении, состоящая из ряда информационных блоков, отражающих специфику проявления транснациональной криминальной деятельности» [3, с. 257]. Данное определение характеризуется высокой степенью обобщения, в нем не раскрыты характерные признаки (содержание информационных блоков).

Анализ научных работ, посвященных следственным ситуациям и расследованию транснациональных преступлений, а также эмпирического материала (материалов уголовных дел, приговоров), позволяет определить следственную ситуацию, складывающуюся при расследовании транснациональных преступлений, как сложившуюся на определенном этапе расследования совокупность таких объективно-субъективных факторов, которые позволяют определить характер и механизм транснационального преступления (трансграничный или транстерриториальный), необходимость и возможность международного сотрудничества правоохранительных органов РФ

---

---

с компетентными правоохранительными органами иностранных государств, осуществить планирование расследования на определенный срок и принять тактические и стратегические решения.

Для определения направлений расследования наиболее существенную роль в методическом обеспечении играют типичные следственные ситуации.

В. О. Давыдов, изучая закономерности расследования транснациональных преступлений экстремистского характера, пришел к выводу о существовании двух наиболее типичных следственных ситуаций: 1) складывающиеся на момент получения информации о происшедшем преступном событии на территории РФ; 2) складывающиеся на момент получения информации о происшедшем преступном событии на территории РФ и связанные с использованием потенциала информационно-коммуникационных технологий [4, с. 33–35]. Данное деление не вызывает особых возражений, т.к. ситуации сконструированы по общепринятому в криминалистике паттерну. Тем не менее и их формулировки нуждаются в конкретизации.

При формировании типичных следственных ситуаций как «научного продукта», являющегося результатом анализа теории и практики расследования транснациональных преступлений, важно учесть, что данные преступления охватываются множеством видов общественно опасных деяний, каждое из которых расследуется в присущих именно им следственных ситуациях. Несмотря на разнообразие данных преступлений, можно выделить их общую черту, что позволит выявить типичные следственные ситуации по одному или нескольким признакам в процессе расследования. Наибольшую значимость для классификаций следственных ситуаций представляют информационные компоненты, касающиеся сведений о лицах, совершивших преступление. Установление субъекта преступления и его изобличение выступает конечной целью расследования. Чем полнее и достовернее сведения о субъектах преступления на ранних этапах расследования, тем конкретнее вся следовая картина произошедшего. Верной представляется позиция Т. С. Волчецкой, которая отметила, что раскрытие преступления сильно зависит от того, насколько эффективно следователь сможет получить информацию о преступнике, т.к. данная информация может помочь следователю в направлении его поиска и выбора тактической линии [5, с. 78–79].

Проведя анализ материалов 128 уголовных дел, можно констатировать наличие наиболее типичных следственных ситуаций, возникающих на первоначальном этапе расследования.

---

---

Ситуации расследования транснациональных преступлений, в которых имеется достаточная информация о транснациональных преступных формированиях и конкретных лицах, причастных к их совершению:

*Ситуация 1.* Событие преступления было выявлено непосредственно после его совершения правоохранными органами РФ; лицо, его совершившее, задержано правоохранными органами РФ в момент попытки незаконного пересечения границы РФ и личность его установлена; все подозреваемые известны; характер и механизм совершенного преступления понятен.

*Ситуация 1.1.* Событие преступления было выявлено непосредственно после его совершения правоохранными органами РФ; лицо, его совершившее, задержано правоохранными органами РФ в момент попытки незаконного перемещения предмета преступления из Российской Федерации в иностранное государство, все подозреваемые известны; характер и механизм совершенного преступления понятен.

Данные ситуации являются наиболее благоприятными для следователя, т.к. преступление совершено в условиях очевидности. Основными направлениями расследования выступают: осуществление первоначальных следственных действий и иных процессуальных мероприятий, таких как задержание подозреваемого; личный обыск подозреваемого; ряд следственных осмотров: предметов, места происшествия, транспортных средств; допросы подозреваемого и свидетелей; назначение экспертиз; создание международной следственно-оперативной группы.

*Ситуация 2.* Событие преступления выявлено непосредственно после его совершения правоохранными органами РФ; лицо, в отношении которого имеется информация о причастности к совершению транснационального преступления, не задержано, но имеется достаточная информация о вероятном месте его нахождения; характер и механизм преступления в основном понятны.

Основные направления расследования: осмотр места происшествия, допрос свидетелей; проведение оперативно-разыскных мероприятий по установлению и задержанию лица, совершившего преступление; задержание подозреваемого; личный обыск подозреваемого; осмотр предметов и документов; обыск; создание международной следственно-оперативной группы; проведения оперативно-разыскных мероприятий по установлению и задержанию организаторов и иных участников преступных действий.

---

*Ситуация 3.* Событие преступления было выявлено непосредственно после его совершения представителями правоохранительных органов иностранного государства; лицо, его совершившее, задержано правоохранительными органами иностранного государства в момент попытки незаконного перемещения предмета преступления из иностранного государства в Российскую Федерацию, все либо некоторые подозреваемые известны; характер и механизм преступления не до конца понятны.

Основные направления расследования: производство первоначальных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий; проведение оперативно-разыскных мероприятий по установлению и задержанию организаторов и иных участников преступных действий.

Для транснациональных преступлений, в которых отсутствуют достаточные данные, необходимые для установления конкретного лица или группы лиц в совершении транснационального преступления, характерны следующие типичные ситуации:

*Ситуация 1.* Событие преступления выявлено непосредственно после его совершения представителями правоохранительных органов РФ; лицо, совершившее транснациональное преступление, неизвестно, имеется ориентирующая информация, которая позволяет определить конкретное лицо или группу лиц в совершении транснационального преступления; характер и механизм преступления до конца не понятны.

Данная ситуация является наименее благоприятной для следователя, т.к. он обладает лишь ориентирующей информацией для установления лица, совершившего преступление. Отсутствие информации о лицах или группы лиц восполняется путем проведения следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий (в частности, допрос, обыск, получение справок, наблюдение, контролируемая поставка, оперативное внедрение и т.п.).

*Ситуация 2.* Событие преступления выявлено непосредственно после его совершения правоохранительными органами РФ; лицо, совершившее транснациональное преступление, неизвестно, ориентирующая информация, которая позволила бы установить конкретное лицо или группу лиц в совершении транснационального преступления, отсутствует; характер и механизм преступления до конца не понятны.

Данная ситуация является наиболее сложной, когда нет никаких данных, которые помогли бы идентифицировать лицо или группу лиц, совершивших преступление. В таком случае большую роль играют правоохранительные органы, осуществляющие ОРД (необходимо проведение оперативно-разыскных мероприятий, направленных на уста-

---

новление и задержание организаторов и иных участников преступных действий; важно использовать различные источники информации, которые позволили бы собрать ориентирующую информацию о лицах, совершивших преступление).

Описанные выше типичные следственные ситуации, возникающие в ходе расследования транснациональных преступлений, закладывают основу для выдвижения версий и планирования расследования данных деяний. Отметим, что предложенная типизация является абстракцией, потому что не отражает все нюансы и особенности каждого конкретного случая, а только акцентирует внимание на наиболее существенных и повторяющихся признаках, обнаруживая общие закономерности и предлагая алгоритмы действий для следователя. Данная типизация не исключает возможности учета индивидуальных и специфических обстоятельств каждого конкретного дела, но служит основой для их анализа и оценки.

#### **Список литературы:**

1. Зорин, Г. А. Теоретические основы криминалистики / Г. А. Зорин. – Минск : Амалфея, 2000. – 416 с.
2. Хижняк, Д. С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений: модельный подход: автореф. ... д-ра юрид. наук / Д. С. Хижняк. – М., 2018. – 45 с.
3. Хижняк, Д. С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений: модельный подход / Д. С. Хижняк. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 424 с.
4. Давыдов, В. О. Методика расследования транснациональной преступной деятельности экстремистского характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. О. Давыдов. – Ростов н/Д, 2018. – 779 с.
5. Волчецкая, Т. С. Криминалистическая ситуалогия / Т. С. Волчецкая. – М.-Калининград : КГУ, 1997. – 248 с.

**А. Ю. Соколов,**  
доктор юридических наук, профессор,  
директор Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**A.Yu. Sokolov,**  
Doctor of Law, Professor,  
Director of the Saratov branch  
of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences  
aysockolov@mail.ru

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-295-306

## ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА «ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ»

**Аннотация:** 17 ноября 2023 г. Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук организован и проведен круглый стол «Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и перспективы развития». В мероприятии приняли участие видные ученые в области административного, уголовного, финансового и экологического права России и стран ближнего зарубежья.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников.

**Ключевые слова:** правовая политика, государство, право, законодательство, административные правонарушения, административная ответственность.

## REVIEW OF THE ROUND TABLE “LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS”

**Abstract:** on November 17, 2023, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences organized and held a round table “Legislation on Administrative Offenses: Current State and Development Prospects”. The event was attended by prominent scientists in the field of administrative, criminal, financial and environmental law in Russia and neighboring countries.

The article provides a brief overview of the participants’ speeches.

**Keywords:** legal policy, state, law, legislation, administrative offenses, administrative responsibility.

---

17 ноября 2023 г. Саратовский филиал Института государства и права РАН (далее – СФ ИГП РАН) организовал и провел круглый стол *Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и перспективы развития* на базе Саратовской государственной юридической академии (далее – СГЮА).

Открыл мероприятие директор СФ ИГП РАН доктор юридических наук, профессор **Александр Юрьевич Соколов**. С приветственным словом к участникам обратился заместитель директора Института государства и права РАН (далее – ИГП РАН) по науке доктор юридических наук **Сергей Владимирович Маликов**.

Доклад на тему *О нежелательных направлениях модернизации законодательства об административной ответственности* представил профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ **Андрей Иванович Каплунов**. Он отметил, что нынешнее состояние законодательства об административных правонарушениях и теории административной ответственности – это результат материально-правовой и процессуальной мутации института административной ответственности. К нежелательным направлениям модернизации теории и законодательства об административной ответственности докладчик отнес: расширение сферы применения административных наказаний судьями; попытки трансформировать процессуальную деятельность судьи по рассмотрению дел об административных правонарушениях в правосудие; легализацию административной ответственности юридических лиц и формулирование вины «неодушевленного субъекта», коим является юридическое лицо; появление исследований, в которых обосновывается целесообразность встраивания в институт административной ответственности такого инструмента либерализации, как «медиация», либо предлагается за основу процессуального порядка привлечения к административной ответственности брать «состязательные формы юрисдикционного типа процесса», т.е. превращать рассмотрение дела об административном правонарушении в спор между правонарушителем и должностным лицом контрольно-надзорного органа, выявившим административное правонарушение. В современных условиях, по мнению Андрея Ивановича, речь идет о необходимости защиты нашего «научного суверенитета». Изучать зарубежный опыт, безусловно, нужно, но через призму наших национальных интересов, нашей культурной специфики и достижений отечественной юридической науки.

---

**Сергей Михайлович Рукавишников**, докторант кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина СГЮА, в своем выступлении на тему *Административная ответственность в сфере высшего образования как средство обеспечения национальной безопасности* рассмотрел отдельные вопросы административной ответственности в сфере высшего образования, показав их прямое влияние на обеспечение национальной безопасности государства. По его словам, этот тезис, с одной стороны, актуален для выпускников вузов, ответственных за развитие различных сфер общественных отношений, а с другой – важен в рамках механизма воспроизводства научно-педагогических кадров, обеспечивающих формирование у выпускников не только знаний, умений и навыков, но и необходимых морально-нравственных качеств. Докладчик отметил, что в данном направлении проводится активная работа посредством применения мер государственного убеждения, однако, как и в любой иной сфере общественных отношений, в сфере высшего образования неизбежным и необходимым является использование метода принуждения, особенно заметное в форме административной ответственности, применение которой должно отвечать требованиям справедливости и целесообразности. Сергей Михайлович считает, что законодательное регулирование и практика применения соответствующих норм не лишены противоречий и нерешенных вопросов, которые он предлагает решить путем как уточнения административно-деликтного законодательства, так и дополнительных пояснений со стороны Верховного Суда РФ.

*О правовых позициях Федеральной антимонопольной службы России (далее – ФАС России) по актуальным вопросам применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в контексте антикризисных изменений* рассказала **Мария Дмитриевна Борисова**, советник отдела регулирования воздушного транспорта Управления регулирования транспорта и контроля закрытых закупок ФАС России. Она представила анализ практики применения ФАС России правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах (далее – Правила № 599), а также в портах (далее – Правила № 1285) за период с 2017 по 2022 г. Докладчику представляется целесообразным актуализировать разъяснение Президиума ФАС России № 7 (утв. протоколом от 30 ноября 2016 г. № 15), дополнив его положением, согласно которому субъектами административной ответственности, предусмотренной ст. 9.21 КоАП РФ, в числе прочих являются субъекты естественных монополий, оказывающих услуги в портах или аэро-

портах. Кроме того, представляется обоснованным актуализировать перечень утвержденных в настоящее время правил, содержащийся в рассматриваемом разъяснении Президиума ФАС России, дополнив его Правилами № 599 и Правилами № 1285. Соответствующих корректировок потребуют и сами Правила.

С докладом *Проблемы новой кодификации административных правонарушений* выступил профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор **Борис Вульфович Россинский**. Докладчик видит необходимым изменение подхода к субъективной стороне состава административного правонарушения, допущенного в деятельности юридического лица, и, соответственно, в редакции ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, поскольку толкование понятия вины в классическом его понимании как психического отношения лица к совершаемому им в форме умысла или неосторожности действию (или бездействию) и его последствиям не может применяться к юридическим лицам. Борис Вульфович подчеркнул, что никакая организация сама по себе, без вмешательства ее должностных лиц, отвечающих за те или иные участки работы, не способна соблюдать правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена ответственность, не может нарушать их, а также принимать какие-либо меры по их соблюдению. Все нарушения установленных правил и норм, имеющие место в деятельности юридических лиц, обусловлены соответствующими противоправными действиями (бездействием) их должностных лиц. Докладчик предложил определять вину юридического лица через вину его должностного лица или нескольких должностных лиц и в рамках выступления представил авторскую редакцию ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ.

Доклад на тему *Теория административной ответственности: есть ли достаточные основания выделять так называемое административно-деликтное право в качестве самостоятельной отрасли российского права или подотрасли административного права?* представил **Алексей Алексеевич Гришковец**, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор. В своем выступлении он подробно остановился на истории вопроса, детально проанализировал точки зрения ученых и пришел к выводу, что, исходя из современного понимания предмета административного права, нет оснований выделять так называемое административно-деликтное право ни в качестве самостоятельной отрасли российского права, ни в качестве подотрасли административного права. Административная

---

ответственность как его своеобразная сердцевина является субинститутом административно-правового института административного принуждения.

**Елена Николаевна Пастушенко**, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой СГЮА, доктор юридических наук, профессор, в докладе на тему *Современные вопросы теории и практики правотворчества и правоприменения в сфере ответственности кредитных организаций за правонарушения на российском финансовом рынке (включая банковский сектор): соотношение финансового (публичного банковского) законодательства и законодательства об административных правонарушениях* обратила внимание на более чем 30-летний опыт наделения законодателем Банка России правом самостоятельного оперативного принятия решения в части определения и применения меры воздействия на кредитную организацию. Она акцентировала внимание на оптимальном значении сочетания в вопросах ответственности кредитных организаций применения ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и КоАП РФ – в зависимости от характера правонарушения (привлечение к административной ответственности по поведенческим аспектам в качестве реакции на нарушения, выявляемые в отношениях финансовой организации с ее клиентами; применение иных мер принуждения в качестве реакции на проблемы, связанные с финансовым состоянием кредитной организации).

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН доктор юридических наук, доцент **Лариса Николаевна Сморгачева** в своем выступлении на тему *Административная ответственность и административное наказание – соотношение понятий* подошла к решению поставленного вопроса с общетеоретических позиций. Понимая под юридической ответственностью обязанность субъекта претерпевать для себя последствия совершения юридически значимого деяния, а под наказанием – конкретные формы (вид и меру наказания), в которых эта ответственность должна быть реализована, если юридически значимым деянием стало правонарушение, Лариса Николаевна пришла к выводу, что данные понятия соотносятся как философские категории «содержание» и «форма». Юридическая ответственность как претерпевание последствий за свое поведение является не просто содержанием, но и сущностью наказания в праве. Такому подходу в целом соответствует определение административного наказания,

---

закрепленное в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ. В то же время анализ правоприменительной практики позволяет заключить, что не во всех случаях, если была наложена административная ответственность, виновные лица претерпели административное наказание, и наоборот, если лицо понесло административное наказание, то при этом действительно была реализована административная ответственность. Лариса Николаевна подчеркнула, что при всей видимой тождественности понятий административной ответственности и административного наказания это два самостоятельных правовых института, диалектически взаимосвязанных и взаимозависимых. Соответственно, при совершенствовании законодательства об административных правонарушениях всегда необходимо стремиться к реализации единства административной ответственности как сущностного претерпевания негативных последствий с административным наказанием как формой ее реализации.

На *модель взаимодействия административного и уголовного законодательства в сфере охраны здоровья человека* обратил внимание заведующий кафедрой уголовного и уголовно-исполнительного права СГЮА доктор юридических наук, профессор **Александр Георгиевич Блинов**. Основу данной модели образуют сущностные аспекты объектов, обеспечиваемых названными отраслями законодательства. Исходя из поставленных перед отраслью административно-деликтного права задач, она призвана сохранять правопорядок в различных сферах жизнедеятельности, так или иначе связанных с реализацией права человека на здоровье (бытовой, санитарно-эпидемиологической, информационной, транспортной, производственной, строительной и др.). Оценка фактических случаев, обусловленных причинением вреда здоровью различной степени тяжести, составляет исключительную компетенцию уголовного закона. Докладчик обратил внимание на существующий в рассматриваемой сфере межотраслевой конфликт, заключающийся, в частности, в том, что отдельные нормы действующего законодательства об административных правонарушениях предусматривают ответственность за причинение вреда здоровью конкретным физическим лицам. Сложившаяся ситуация свидетельствует о вмешательстве административно-деликтного права в поле деятельности уголовного закона. Для разрешения конфликта профессор предложил изменить отраслевую природу деяний, связанных с непосредственным причинением вреда здоровью личности. Александр Георгиевич полагает, что одним из вариантов может стать перевод соответствующих административных правонарушений в ряд уголовных проступков.

---

С докладом *Четкие и оценочные критерии разграничения административных правонарушений и преступлений: проблемы законодательной регламентации и правоприменения* выступила **Екатерина Михайловна Якимова** – заведующий кафедрой конституционного и административного права Байкальского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент. Она подчеркнула, что уголовно-правовая политика и административно-деликтная политика должны развиваться в рамках единой концепции, поскольку оба типа противоправных деяний имеют для общества негативные последствия. Разграничение смежных преступлений и административных правонарушений происходит по различным основаниям, и государству необходимо четко определить возможности комплексного применения норм об уголовной и административной ответственности, что включает и одновременное применение норм Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) и КоАП РФ при квалификации противоправного деяния. Использование при формулировании указанных норм четких и оценочных критериев разграничения преступлений и административных правонарушений способствует выстраиванию системы дифференциации юридической ответственности.

**Александр Михайлович Герасимов**, профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права СГЮА, доктор юридических наук, в своем выступлении обратился к *проблематике взаимодействия уголовного и административно-деликтного права в решении поставленных перед ними задач*. Он сконцентрировал внимание аудитории на методологии разграничения преступления и административного правонарушения. По авторскому заключению, вредоносность административного деликта ограничивается формальным нарушением нормы или правила поведения в сложившейся ситуации. Противоправность административного проступка и есть отражение его вредности. Основываясь на представленном концепте, докладчик предложил освободить административно-деликтное право от юридических последствий правонарушения, стремящихся учесть материальную сторону совершенного деяния, которая объективно не выражена. В качестве иллюстрации таковых последствий им были обозначены наказание в виде ареста, а также срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. По итогам выступления ученый сделал вывод о том, что межотраслевое взаимодействие уголовного права и законодательства об административных правонарушениях, обосновываемое доктриной и обеспечиваемое нормотворческой практикой, предполагает не сме-

---

шение существенных признаков преступления и административного проступка, а проведение между ними четкой границы.

О *перспективах либерализации административной ответственности за нарушения таможенных правил* рассказала старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН кандидат юридических наук, доцент **Саният Абдулганиевна Агамагомедова**. Она обратила внимание на определенное соотношение механизмов общей либерализации административной ответственности с тенденциями реформирования государственного контроля и надзора. Отражением подобного сопряжения в сфере таможенного дела, по мнению Саният Абдулганиевны, выступает развитие института освобождения от административной ответственности при условии самостоятельного выявления отдельных нарушений и добровольного сообщения о них подконтрольным лицом в таможенный орган. Подобная возможность закреплена, например, в п. 2,4 примечаний к ст. 16.2 КоАП РФ. Она эффективно сочетается с тенденциями реформирования контрольно-надзорной деятельности в современный период, доминантой которого является отход от наказательного уклона при осуществлении государственного контроля и надзора, стимулирование правомерного поведения подконтрольного лица.

С докладом *Административная ответственность в области обеспечения национальной безопасности* выступил ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН доктор юридических наук, профессор **Владимир Михайлович Редкоус**. Он подчеркнул, что определение национальной безопасности РФ, закрепленное в Указе Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», не дает возможности с достаточной степенью полноты конкретизировать и классифицировать составы административных правонарушений в области обеспечения национальной безопасности. По мнению докладчика, необходимо представлять видовой срез национальной безопасности (государственная, военная, информационная, экономическая, экологическая, продовольственная, климатическая и т.д.), чтобы выделять те или иные составы административных правонарушений, которые могут быть отнесены к рассматриваемой сфере общественных отношений. Отметив достаточно последовательное развитие подзаконного правотворчества в области административно-юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти, наделенных компетенцией в области обеспечения национальной безопасности, Владимир Михайлович

---

считает, что только комплексный подход к исследованию данных вопросов позволит сделать институт административной ответственности более действенным в современных условиях усиления угроз национальной безопасности, на предотвращение возникновения и реализации которых он прежде всего направлен.

Главный научный сотрудник НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России» доктор юридических наук, профессор **Алексей Михайлович Воронов** в докладе *Новое кодифицированное административное законодательство: проблемы и перспективы становления* рассказал об идее модернизации материальной и процессуальной части действующего КоАП РФ исходя из базовых положений Конституции РФ (о реформировании существующей концепции в два взаимосвязанных кодекса – материальный и процессуальный, что позволит уйти от объемного содержания прежней модели). Такой подход даст возможность разгрузить по объему административно-деликтный кодекс, особенную часть которого предлагается дополнить диспозициями конкретных составов административных деликтов, исключив тем самым бланкетные нормы. Алексей Михайлович подчеркнул, что сегодня в рамках перманентно проводимой административной реформы, связанной с разработкой новейшего административно-деликтного законодательства, решение о структуре его концепции, состоящей из двух взаимосвязанных кодифицированных документов, является именно реформаторским. В данном умозаключении выражается мнение большинства членов научного сообщества ведущих ученых-административистов, которые серьезно и профессионально занимаются этим делом. Докладчик полагает, что с мнением профессионалов следует считаться, лишь тогда не возникнет сомнений в том, что принимается верное решение, основанное именно на экспертной оценке.

Заместитель Саратовского межрайонного природоохранного прокурора Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры советник юстиции, кандидат юридических наук **Алексей Александрович Васильев** в докладе *Осуществление вещных прав в отношении земельных участков, сформированных в нарушение водного законодательства: административно-деликтный аспект* подробно рассказал о специальном порядке определения местоположения береговой линии, который, помимо прочего, устанавливает случаи и периодичность ее определения. Он обратил внимание на то, что на практике имеют место ситуации, когда ввиду неопределенности береговой линии нет возможности отсчитать ширину береговой полосы, зависящую от береговой линии. Как должностные лица кон-

---

трольных органов, так и суды нередко допускают ошибки, вызванные неустановлением в ходе рассмотрения дела имеющего юридическое значение факта, связанного с определенностью береговой линии того или иного водного объекта общего пользования. Докладчик отметил, что лишь внимательный подход ко всем юридически значимым обстоятельствам дела и структурным элементам возникшего правоотношения позволит правоприменителю даже при таких условиях добиться реальной защиты охраняемых законом отношений.

Старший научный сотрудник СФ ИГП РАН, доцент кафедры земельного и экологического права СГЮА, кандидат юридических наук, доцент **Станислав Юрьевич Королёв** в докладе *Земли водного фонда: эффективность применения административной ответственности* отметил, что в целях противодействия таким негативным процессам, как загрязнение, засорение, заиление водных объектов, истощение вод, для сохранения среды обитания водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира устанавливаются водоохранные зоны и уже в их границах прибрежные защитные полосы. Специальный режим и дополнительные ограничения осуществления хозяйственной деятельности призваны обеспечить сохранность важнейших природных ресурсов, таких как земля и вода. В то же время статистика свидетельствует о росте правонарушений в данной сфере, а анализ деятельности контрольных (надзорных) органов – о недостаточной эффективности применения административной ответственности. В связи с этим докладчик предлагает более тщательно подходить к вопросам государственного контроля (надзора) в рассматриваемой области, а основное внимание уделять качеству работы надзорных органов. Принцип неотвратимости наказания должен стать основой эффективности их работы.

Доцент кафедры конституционного и административного права Высшей школы экономики кандидат юридических наук, доцент **Наталья Владимировна Галицкая** в докладе *Административная ответственность в сфере обеспечения продовольственной безопасности* высказала мнение относительно необходимости введения новой отдельной специализированной нормы с усложненным составом и более широкой сферой применения, устанавливающей административную ответственность за производство, перемещение через таможенные границы РФ, хранение и распространение фальсифицированных продовольственного сырья и товаров. Наталья Владимировна полагает, что данную норму следует закрепить в качестве отдельного положения ч. 3 ст. 14.7 КоАП РФ.

---

С докладом *Организационно-правовые проблемы применения административной ответственности* выступила **Светлана Николаевна Зайкова**, доцент кафедры административного и муниципального права имени Василия Михайловича Манохина СГЮА, кандидат юридических наук, доцент. Ею были рассмотрены результаты обобщения судебной практики по административным делам в области защиты прав несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ) и в области обеспечения транспортной безопасности (ст. 11.15.1, 11.15.2 КоАП РФ). Несмотря на различные объекты противоправного посягательства, объединяет указанные административные дела значительное количество отмененных судами постановлений о назначении административных наказаний в связи с нарушением процедуры привлечения к ответственности или неправильной квалификацией действий (бездействия) лиц, привлекаемых к административной ответственности. Светлана Николаевна полагает, что причиной многочисленных нарушений законодательства об административных правонарушениях является его применение лицами, не имеющими юридического образования. В целях защиты прав юридических и физических лиц, соблюдения принципа обеспечения законности докладчиком предложено законодательно закрепить требование о наличии юридического образования у лиц, уполномоченных применять меры административного принуждения в связи с административным правонарушением.

Доцент кафедры земельного и экологического права СГЮА кандидат юридических наук, доцент **Ольга Валентиновна Куликова** в своем выступлении обратилась *к вопросу о принятии Федерального закона «О безопасности людей на водных объектах»*. Она осветила действующие правовые источники, отвечающие за указанную область общественных отношений, и акцентировала внимание на том, что представленный для обсуждения законопроект в ряде случаев дублирует уже действующие положения (в частности, нормы, касающиеся статуса Государственной инспекции по маломерным судам; правила пользования пляжами). Исходя из этого, Ольга Валентиновна заключила, что нормативная база, связанная с обеспечением безопасности людей на водных объектах, представлена достаточно широко и не требует дополнительной регламентации.

Старший научный сотрудник Отдела административного и уголовного права Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан кандидат философских наук, доцент **Равшан Ринатович Назаров** сделал обзор основных составляющих законодательства Узбекистана об административных правонарушениях.

---

Главный специалист-эксперт отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области **Марина Викторовна Сиприкова** выступила с докладом *Об организации взаимодействия Управления Минюста России по Саратовской области с органами местного самоуправления по вопросам регистрации уставов муниципальных образований.*

Об организации взаимодействия Управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области с органами публичной власти по вопросам проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов Саратовской области рассказала ведущий специалист-эксперт отдела по вопросам регионального законодательства и регистрации уставов муниципальных образований Управления Министерства юстиции РФ по Саратовской области **Регина Анатольевна Прилепская**.

*Проблемам привлечения субъектов цифровых рынков к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства* посвятил свое выступление доцент кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина СГЮА кандидат юридических наук **Иван Николаевич Дехтярь**.

Значительный интерес у аудитории и активное обсуждение затронутых проблем вызвали и другие выступления.

---

**М.Н. Кобзарь-Фролова,**  
доктор юридических наук, профессор,  
главный научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса  
Института государства и права  
Российской академии наук

**А.Ю. Соколов,**  
доктор юридических наук, профессор,  
директор Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**M.N. Kobzar-Frolova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Chief Researcher of the Administrative  
Law Sector and Administrative Process  
of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences  
adminlaw@igpran.ru

**A.Yu. Sokolov,**  
Doctor of Law, Professor,  
Director of the Saratov branch  
of the Institute of State and Law  
of Russian Academy of Sciences  
aysockolov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-307-320

## ПРЕДМЕТ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА (ШИРОКАЯ ДИСКУССИЯ В АКАДЕМИЧЕСКОЙ СРЕДЕ)

**Аннотация:** 5 октября 2023 г. в Институте государства и права Российской академии наук состоялся круглый стол на тему «О предмете науки административного права». Проведение в академических кругах дискуссии на столь важную тему – событие во многом знаковое. Основные задачи данного мероприятия: поднять научную дискуссию по вопросу о современном понимании и содержании (элементах) предмета науки административного права; обсудить динамику эволюционирования предмета науки административного права; исходя из современных тенденций развития административного законодательства, определить перспективы развития науки административного права; выявить соотношение предмета науки административного права с предметами других юридических наук смежных отраслей публичного права в контексте научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

**Ключевые слова:** широкая дискуссия, наука административного права, предмет науки, административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, управление, полицейское право.

## SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW (WIDE DISCUSSION IN THE ACADEMIC ENVIRONMENT)

**Abstract:** on October 5, 2023, a round table was held at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences on the topic “On the subject of the science of administrative law”. The holding of a discussion in academic circles on such an important topic is in many ways a significant event. The main objective of this event is to raise a scientific discussion on the issue of modern understanding and content (elements) of the subject of the science of administrative law; discuss the dynamics of the evolution of the subject of the science of administrative law; based on current trends in the development of administrative legislation, determine the prospects for the development of the science of administrative law; identify the relationship between the subject of the science of administrative law and

---

*the subjects of other legal sciences in related branches of public law in the context of scientific specialty 5.1.2 “Public legal (state legal) sciences”.*

**Keywords:** *broad discussion, science of administrative law, subject of science, administrative legal norms, administrative legal relations, management, police law.*

ФГБУН «Институт государства и права РАН» (далее – Институт, ИГП РАН), следуя своим академическим традициям, нередко выступает организатором широких дискуссий по насущным проблемам фундаментальной науки с участием видных ученых Института и ведущих вузов страны, которые внесли существенный вклад в юридическую науку и всемерно способствуют ее развитию [1; 2]. Тематика научных мероприятий становится все шире, а обсуждаемые вопросы вызывают интерес не только у научной общественности и правоприменителей, но и у политиков.

При поддержке ведущих российских ученых-административистов сектором административного права и административного процесса Института была заложена новая традиция, которая обещает иметь длительную историю, внести существенный вклад в развитие академической науки административного права и найти свое место в учебниках, учебных курсах, лекциях, диссертациях по административному праву и административному процессу. Данная традиция вызвана духом времени, развитием социальных, экономических и политических процессов в государстве и обществе, влиянием внешней политики на общественные отношения, исследуемые наукой административного права.

5 октября 2023 г. в ФГБУН «Институт государства и права РАН» был проведен организованный сектором административного права и административного процесса круглый стол на тему «О предмете науки административного права». Это научное мероприятие является логическим продолжением состоявшегося год назад на академической площадке Института круглого стола, открывшего широкую дискуссию на тему «Система административного права». Обе темы: и тема предмета науки административного права, и тема поиска ответа на вопрос о сложившейся системе административного права тесно связаны.

В 2023 г. Институтотом и сектором административного права и административного процесса был поставлен ряд задач: в духе академических традиций провести среди ведущих ученых-административистов научную дискуссию по вопросу о современном понимании и содержании (элементах) предмета науки административного права; обсудить динамику эволюционирования предмета науки административного права; исходя из современных тенденций развития административного законодательства, определить перспективы развития науки админи-

---

стративного права; выявить соотношение предмета науки административного права с предметами других юридических наук смежных отраслей публичного права в контексте научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Открыла научное мероприятие и.о. первого заместителя директора Института доктор юридических наук, профессор **Е. В. Виноградова**, которая, тепло поприветствовав участников круглого стола, подчеркнула, что высокое представительство участников свидетельствует об актуальности избранной темы и назревшей проблемы определения предмета науки административного права. Дискуссионная площадка Института позволяет провести широкую научную дискуссию, в ходе которой возможно всесторонне обсудить современное понимание предмета науки административного права, выработать близкую для большинства административистов позицию к этой важнейшей в теоретическом отношении проблеме.

Заместитель директора по научной работе доктор юридических наук **С. В. Маликов** в приветственном слове отметил, что проведение в академических кругах дискуссии на такую значимую тему, как предмет науки административного права, событие во многом знаковое. Подтверждением тому служит не только сама идея дискуссии, но и представительный состав участников круглого стола. Долгое время проблема предмета науки административного права находилась как бы в тени и не привлекала к себе внимания ученых-административистов. Известна лишь одна кандидатская диссертация, специально посвященная этой проблеме, к тому же защищенная достаточно давно, в середине 1990-х гг., под влиянием перестроечных событий в Российском государстве, т.е. в условиях, как он специально подчеркнул, принципиально отличных от современных конституционно-правовых и экономических реалий. Конечно, в период начала 2000-х на страницах академического научного журнала «Государство и право» был опубликован ряд глубоких и содержательных статей, посвященных предмету науки административного права. Однако они не вызвали широкого отклика. Такое положение, по мнению ученого, обусловлено явной недооценкой значимости данной темы, а во многом, возможно, и некоторым недопониманием ее сути и исключительности. И это умозаключение подтверждается тем, что в отдельных научных работах предмет науки административного права нередко отождествлялся с предметом административного права как отрасли системы российского права. Необходимо устранить подобное недоразумение и четко определиться с тем, что представляет собой ядро науки административного права, из каких элементов состоит ее

---

предмет, как эти элементы соотносятся друг с другом, образуют ли целостную систему отраслевой юридической науки, наконец, как соотносятся предмет науки административного права и предмет отрасли административного права. Это – фундаментальные проблемы теории одной из ведущих областей науки – науки административного права.

Определение предмета науки административного права и его границ крайне важно для планирования перспективных научных исследований, выделения наиболее важных и значимых проблем, требующих решения. Сергей Владимирович полагает, что одной из таких застарелых проблем, которая долгое время остается без приемлемого решения, является проблема допустимости административно-правовых отношений между гражданами, в частности, в общественных местах в связи с обеспечением общественной безопасности и поддержанием общественного порядка. Возникают и новые проблемы, требующие обсуждения. В связи с бурным развитием информационных технологий и созданием искусственного интеллекта стремительно возрастает потребность исследовать с позиции науки административного права складывающиеся и в этой области общественные отношения.

Непосредственно открыл дискуссию и задал тон обсуждаемой проблеме представитель сектора административного права и административного процесса доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ *С.В. Запольский*. Докладчик обратил внимание собравшихся на то, что предмет науки и предмет отрасли административного права близкие, но не тождественные понятия. Без науки невозможно преподавание права. И юридическая практика, и законотворчество, и экспертиза судебных дел требуют научного подхода. Вместе с тем наука как таковая предполагает исследование глубинных процессов формирования и изменения «материи права» и требует высокого уровня абстрагирования, познания существа взаимоотношений субъектов управленческих отношений.

Многие теоретические и методологические проблемы, если и решаются, то, как правило, по ходу осуществления практической исполнительно-распорядительной деятельности, науке же остается обосновать и аргументировать соответствующие решения. Требуется сделать науку локомотивом развития теории и практики административистики – в этом залог ее успеха на новом этапе развития российской государственности. Главной функцией науки административного права служит разработка новых способов усовершенствования применяемых юридических конструкций. Ряд теоретических устоев административного права не полностью соответствует действующей Конституции РФ и законам России. Юридические конструкции – уни-

---

---

версальный путь организации правового регулирования, обеспечивающий слитное и непротиворечивое взаимодействие всех отраслей права и регулятивных комплексов в ходе правового регулирования.

Возникновение различных «ответвлений», таких как конкурентное право, спортивное право, таможенное право, миграционное право, означает не дробление административного права, а, скорее наоборот, возникновение «семьи» регулятивных комплексов, объединенных общей философией, общим методом правового регулирования. Для науки административного права новые отрасли – это эффект расширения действия публичного права за традиционные границы. Наконец, нельзя не учитывать тот факт, что без административного воздействия невозможно достижение целей обеспечения прав и свобод человека.

Далее дискуссия проходила по нескольким направлениям:

- юридический анализ трудов основоположников административного права;
- академические и иные подходы к определению предмета науки административного права: элементы предмета науки и основные аргументы в пользу их выделения;
- исследование вопросов административного права как управленческого права;
- функциональная сфера науки административного права;
- связь предмета науки административного права и иных наук отраслей права;
- предмет науки административного права за рубежом.

В рамках дискуссии по первому направлению выступили: и.о. заведующего сектором административного права и административного процесса ИГП РАН доктор юридических наук, профессор М.Н. Кобзарь-Фролова (доклад «А.И. Елистратов о предмете науки административного права»), заведующий кафедрой государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова доктор юридических наук, профессор А.А. Фатьянов (доклад «Предмет административного права в трудах дореволюционных ученых-административистов»); профессор кафедры административного и информационного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ кандидат юридических наук, профессор Н.И. Побежимова (доклад «Становление науки административного права и основные направления ее развития в современных условиях»); старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института кандидат юридических

---

наук, доцент С.А. Агамагомедова (доклад «Предмет науки административного права: эволюция взглядов и современное понимание»).

**А.А. Фатьянов** сделал обзор работ дореволюционных ученых, исследовавших вопросы полицейского, а позже административного права, и выделил особенности в становлении предмета науки административного права в дореволюционной России. Так, по мнению И.Е. Андреевского, ординарного профессора Санкт-Петербургского университета во второй половине XIX в., полицейское право включает в себя общее и особенное полицейское право, а наука полиции содержит в себе разработку функций полиции безопасности и полиции благосостояния. Представляет интерес позиция профессора Императорского Московского университета И.Т. Тарасова, который в конце XIX в. выделил публичное внутреннее право, включающее помимо административного конституционное (политическое) и собственно-публичное право. В дореволюционный период имели место и иные концепции административного права, например теория Э.Н. Берендтса, согласно которой административное право представляло собой совокупность норм, регулирующих обязательную и принудительную деятельность органов государственной власти, а также общественных групп и частных лиц для осуществления государственных задач, а также совокупность обусловленных этой деятельностью юридических отношений между государством вообще, его органами, общественными группами и частными лицами. Определенное влияние на развитие науки административного права оказали взгляды профессора В.Ф. Дерюжинского, выделявшего государственное право («анатомия государства») и полицейское право («физиология государства»), профессора В.В. Ивановского, понимавшего под системой науки административного права учение обо всей совокупности юридических норм, определяющих деятельность административных органов, и других ученых.

**М.Н. Кобзарь-Фролова** полагает, что А.И. Елистратов, разрабатывая теорию российского административного права, опирался на опыт преподавателей ведущих европейских университетов. При этом ученый не присоединился в полной мере к какому-либо из научных направлений. Поддерживая или опровергая тот или иной вывод, он рассуждал и делал свои пояснения и в итоге вывел догму о предмете науки административного права. Наука административного права изучает правовые отношения в области государственного управления. Эти отношения устанавливаются между людьми и только между людьми. Власть, как и государство, не есть реальный участник правоотношений [3, с. 68]. Предмет науки административного права – это

---

---

учение о правоотношениях, складывающихся между людьми в сфере государственного управления по поводу реализации и обеспечения прав и свобод граждан [3, с. 68].

Маргарита Николаевна в своем докладе отметила, что становление административного права в царской России на рубеже XVIII–XIX вв. было обусловлено веянием времени, теми государственными, прежде всего демократическими, преобразованиями, которые происходили в конце XVIII – середине XIX в., эволюционированием и систематизацией законодательства, развитием правоотношений между государством и гражданами, закреплением в законах страны прав и свобод человека и признанием за государством обязанности их защищать. Все это, по убеждению русских основателей административного права, должна была изучать наука об управлении – наука административного права. Основным элементом данной науки выступают правоотношения [4, с. 277–291; 5, с. 15–21; 6, с. 10–25].

**Н. И. Побежимова** заострила внимание собравшихся на задачах, которые стоят перед наукой административного права и позволяют определить ее предмет с учетом определенных периодов развития России. Как известно, административное право – наука сравнительно молодая; ее истоками являются исследования ученых (полицистов), которые в конце XIX – начале XX в. разработали науку полицейского права, а затем обосновали ее переход в науку административного права (В. М. Гессен, Э. Н. Берендтс, И. Т. Тарасов, А. И. Елистратов и др.).

Нелли Ивановна рассказала о том, что в советский период наука административного права развивалась в дискуссиях о предмете административного права, о системе норм и административных правоотношений, о содержании отрасли, подотраслей и институтов этого права. Большим вкладом в развитие науки административного права было разработанное учеными СССР в 60–80-х гг. XX в. шеститомное издание по основным проблемам административного права, в написании которого приняли участие ведущие ученые (Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев, М. И. Пискотин). В этот же период вышла серия монографий Д. Н. Бахраха, И. Л. Бачило, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, В. М. Манохина, Н. Г. Салищевой, М. И. Пискотиной, В. А. Юсупова, в которых рассматривались сущность административного права и вопросы совершенствования административного законодательства. Профессор Н. И. Побежимова обратилась к слушателям с предложением разработать и издать под эгидой Института государства и права подобный фундаментальный труд, отражающий современное состояние развития науки административного права.

В постсоветский период развития России, по словам Н.И. Побежимовой, предметом науки выступали: во-первых, изучение конституционных норм и действия законодательных актов с учетом новелл, закрепленных в Основном Законе страны, являющихся базой для развития административного права и законодательства; во-вторых, исследование и закрепление единого подхода к сущности предмета административного права и процесса, к правоотношениям в сфере публичного управления, к совершенствованию правового регулирования вопросов организации и функционирования публичной власти; в-третьих, анализ применения норм административного права в правотворчестве органов государственного управления. Ученый подчеркнула, что в современных условиях необходимо учитывать происходящие в мире процессы интеграции, создания многополярного мира и функционирования СЕНГ, ЕАЭС, ШОС, ОДКБ, БРИКС. С учетом этого представляется возможным дальнейшее развитие науки административного права и последующая разработка вопросов международного административного права.

В рамках второго направления дискуссии профессор кафедры гражданского и административного процесса Волго-Вятского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор **П.И. Кононов** выразил свою позицию относительно того, что в качестве предмета науки административного права должны выступать правовые отношения, возникающие в сфере функционирования органов исполнительной власти, иных органов публичной администрации. Совершенно очевидно, что административно-правовая наука не должна заниматься исследованием теоретических категорий, относящихся к другим отраслевым неюридическим наукам, в частности к науке управления, политологии, психологии. Кроме того, следует проводить четкое разграничение предметов наук административного и иных отраслей права: конституционного, муниципального, финансового, гражданского.

Ученый с сожалением констатировал, что в настоящее время в учебной и научной литературе все еще продолжается смешение предмета науки административного права с предметами других, как неюридических, так и юридических, наук. Например, значительное внимание уделяется общей теории управления, подробно исследуется такая неправовая категория, как «государственное управление», нормативно-правовое закрепление которой отсутствует в Конституции РФ и федеральном законодательстве, правовой статус организаций изучается на основе норм гражданского, а не административного права, продолжается использование не соответствующих современной госу-

дарственно-правовой действительности штампов советской административно-правовой науки о сущности и признаках административных правоотношений, о методе убеждения как одном из основных методов деятельности исполнительной власти. В то же время не уделяется значительного внимания таким важнейшим категориям современного административного права, как «публичная администрация», «юридические лица публичного права», «административно-правовые договоры». По мнению П. И. Кононова, приведенные обстоятельства необходимо учитывать в ходе проведения научных исследований и подготовки учебной литературы по административному праву.

Всеобщий интерес вызвал доклад ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН доктора юридических наук, профессора *А. А. Гришкова*, который заметил, что проблеме определения предмета науки административного права отечественные административисты уделяли мало внимания. Известна лишь одна монографическая работа, полностью посвященная данной проблеме. Это кандидатская диссертация В. И. Ивакина «Предмет науки административного права», защищенная в 1996 г. под научным руководством профессора К. С. Бельского, и изданная на ее основе монография. Алексей Алексеевич отметил ошибочность точки зрения профессора Б. В. Россинского, по мнению которого предмет науки административного права – это выявление и познание закономерностей административного права. Предметом науки выступают сами административно-правовые явления, а не процесс их познания, как полагает Б. В. Россинский. Элементами предмета науки административного права выступают нормы административного права, административно-правовые отношения, административно-правовые категории, правоприменительная практика. Такое понимание предмета было предложено и обосновано К. С. Бельским в его работах второй половины 90-х гг. прошлого века. По мнению А. А. Гришкова, к элементам предмета науки административного права также относится доктрина, творцами которой являются немногие наиболее авторитетные административисты.

Исследованию предмета науки административного права как управленческого права посвятили свои доклады заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор С. М. Зубарев; профессор кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России доктор юридических наук, профессор Д. В. Осинцев;

---

ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН (г. Москва) доктор юридических наук, доцент Л. Н. Сморгчова; главный научный сотрудник Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления Академии социального управления доктор юридических наук, доцент А. Н. Чертков и др.

**С. М. Зубарев** выразил мысль о том, что предмет науки административного права значительно шире, чем предмет данной отрасли права, т.к. охватывает исследование не только современного состояния административно-правового регулирования, но и иных смежных социально-правовых явлений, тенденций и перспектив развития административно-правовых институтов в условиях динамично изменяющихся общественных отношений. В первую очередь это касается определения места административного права в системе публично-правовых наук в целом и в рамках новой научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки в частности.

Выступающий выделил две тенденции в развитии предмета науки административного права. Во-первых, его расширение, которое во многом обусловлено конституционными поправками (2020 г.). Введение в нормативный оборот терминов «публичная власть», «единая система публичной власти» требует глубокого исследования учеными-административистами не столько самих этих понятий, сколько производных от них управленческих категорий, прежде всего публичного управления, его функций и их проявления в системе публичной власти, в том числе стратегического планирования, регулирования, координации, контроля и т.д. Расширение предмета науки административного права, безусловно, также связано с современными реалиями – новыми тенденциями развития военной службы в условиях специальной военной операции, необходимостью усиления роли государственного управления в экономической сфере для противодействия беспрецедентным санкциям, расширением международного сотрудничества в рамках БРИКС, ЕАЭС, ШОС, ОДКБ.

Сужение предмета науки административного права можно объяснить появлением «новых» отраслей отечественного права – конкурентного, образовательного, спортивного, медицинского и других, исследования в рамках предметных областей которых нередко затрагивают проблемы административно-правового регулирования, но позиционируются как достижения соответствующих отраслевых наук. Указанные обстоятельства не должны ограничивать научных устремлений представителей административно-правовой науки, ведь это, напротив, приветствуется в рамках новой научной специальности.

---

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН доктор юридических наук, доцент *Л. Н. Сморчкова* в своем выступлении на тему «Публичное управление как социальное явление и его соотношение с предметом науки административного права» сделала вывод о том, что далеко не все общественные отношения, складывающиеся в процессе публичного управления, попадают в правовое поле и подлежат административно-правовому регулированию. Поэтому перед наукой административного права стоит первичная задача определить и отграничить по существенным признакам те общественные отношения, составляющие содержание публичного управления, для которых является необходимым именно правовое регулирование. По мнению докладчика, предмет науки административного права составляют прежде всего общественные отношения публичного управления, упорядочивание которых требует использования правового инструментария, закономерности их развития, методы и принципы их правового регулирования, а также собственно административно-правовые средства и инструменты и формируемые ими правовые конструкции (административно-правовые нормы и формы их реализации, включая практику правоприменения, административные правоотношения, административная ответственность и т.д.), познание которых дает представление об эффективности административно-правового регулирования и позволяет разработать пути его совершенствования.

Функциональной сфере науки административного права был посвящен доклад заведующего кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия доктора юридических наук, профессора *А. И. Стахова*, который выделил функциональные и предметные сферы административного права. В качестве последних ученый обозначил сферу публичного администрирования, сферу административно-организационного взаимодействия органов публичной власти и сферу административно-публичного взаимодействия частных лиц. Функциональные сферы административного права, выделяемые в структуре предмета данной отрасли, дифференцированы им следующим образом: функциональные сферы публичного администрирования включают в себя сферы административного нормотворчества, административного права предоставления, административного обязывания, административного стимулирования, административного санкционирования, сферы противодействия административным деликтам и казусам и сферу разрешения внесудебных административных споров; функциональные сферы административно-организационного взаимодействия органов

---

публичной власти включают в себя сферы административно-учредительного взаимодействия, административно-служебного взаимодействия и административно-межведомственного взаимодействия; функциональные сферы административно-публичного взаимодействия частных лиц включают в себя сферы административно-публичного взаимодействия административных органов (администраций) коммерческих и некоммерческих организаций с подчиненными физическими лицами, структурными и обособленными подразделениями и административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций с отдельными видами организаций, призванными оказывать содействие органам публичной администрации [7].

Позиция А.И. Стахова была поддержана в своей целостности старшим научным сотрудником сектора административного права и административного процесса Института кандидатом юридических наук, доцентом И.В. Глазуновой.

Несколько докладов было посвящено проблематике связи предмета науки административного права с предметом науки иных отраслей права. Свою позицию по данному вопросу обозначили: ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН доктор юридических наук, профессор В.М. Редкоус в докладе «Предмет науки административного права и вопросы обеспечения национальной безопасности»; профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ А.И. Каплунов в докладе «Предмет науки административно-процессуального права»; профессор юридического факультета Воронежского института ФСИН России, главный редактор «Журнала юридических исследований» доктор юридических наук, доцент Х.В. Пешкова (Белогорцева) в докладе «Административное и финансовое право в современных условиях: возможно ли слияние»; ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН доктор юридических наук, доцент Е.Л. Васянина в докладе «О формировании юридической конструкции, обеспечивающей интеграцию Банка России с задачами Правительства Российской Федерации» и др.

**Х.В. Пешкова (Белогорцева)** провела сравнительный анализ предметов регулирования административного и финансового права в современных условиях, отметила взаимосвязь науки административного и финансового права в условиях диверсификации организационно-правовых форм управленческого воздействия в сферу финансов, обосновала вывод о том, что инструменты финансового

---

---

права при воздействии на финансовую систему несут в себе свойства управленческой деятельности, традиционно выступающей предметом административно-правового регулирования. Однако при схожести предметов финансово-правового и административно-правового регулирования «слияние» соответствующих отраслей права и наук вряд ли допустимо. Финансовое право регулирует специальный вид деятельности государства – финансовую, коммерциализированные черты которой в современный период усиливаются. Система финансово-правового регулирования дополняется институтами, которым присущи ориентированные на экономику черты, и эти институты в значительной степени развиваются по типу экономических.

Доцент кафедры административного и муниципального права имени профессора В.М. Манохина Саратовской государственной юридической академии **Д.В. Абакумов** в докладе «О государственной службе как области предмета науки административного права» говорил о том, что государственная служба отражает характерные черты государственного управления, выполняя роль движущей силы ее реализации. В то же время правовое регулирование института государственной службы шире публично-правовых управленческих отношений, что делает его частью предметов иных правовых наук. Докладчик провел отграничение предмета отрасли административного права от предмета науки административного права в области государственной службы. Это направление было поддержано преподавателем кафедры административного права Воронежского института Министерства внутренних дел РФ кандидатом юридических наук Е.А. Титовой, которая дополнила тему проблематикой развития доктринальных идей о принципах российской государственной службы.

Признанным исследователем различных аспектов административного права за рубежом является доцент кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов (г. Москва) кандидат юридических наук, доцент **М.А. Штатина**, которая продолжила начатую дискуссию освещением развития учения о предмете науки административного права за рубежом. В своем докладе «Предмет науки административного права за рубежом и в России: сравнительное исследование» Марина Анатольевна провела параллель между развитием представлений о науке административного права в России, странах Восточной и Южной Европы, Западной Европы и США.

Рассмотрение темы развития науки административного права за рубежом продолжил старший научный сотрудник Отдела административного и уголовного права Института государства и права Академии наук Республики Узбекистан кандидат философских наук, доцент,

почетный профессор Шэньсийского педагогического университета (г. Ташкент, Республика Узбекистан) **Р.Р. Назаров**, который выступил с докладом «Административно-правовые реформы в сфере этнической политики (на примере Узбекистана)».

В завершение мероприятия участники выразили общее мнение о том, что дискуссия была плодотворной, а обсуждаемая тема имеет большое значение для дальнейшего развития науки административного права. В целях популяризации данной темы и привлечения к ней еще более широкого внимания со стороны научного сообщества, исследователей, преподавателей и студентов было принято решение издать сборник научных статей, отражающих ход и различные подходы участников к предмету науки административного права, а также предложено поддержать инициативу об издании многотомного учебника по административному праву под эгидой Института государства и права Российской академии наук с привлечением к его написанию ведущих ученых-административистов.

#### Список литературы:

1. Кобзарь-Фролова, М.Н. От государственного права до административного права и административного процесса (К 85-летию сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН) / М.Н. Кобзарь-Фролова // Государство и право. – 2021. – № 10. – С. 77–85.
2. Кобзарь-Фролова, М.Н. К дискуссии о системе административного права / М.Н. Кобзарь-Фролова // Система административного права : сб. ст. по матер. круг. стола (Москва, 12 октября 2022 г.) / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой, отв. ред. Н.Г. Андрианова. – М. : Русайнс, 2023. – С. 111–127.
3. Елистратов, А.И. Административное право / А.И. Елистратов. – М. : РАНИОН; Ин-т советского права. – М. : Гос. изд-во, 1929. – 366 с.
4. Гришковец, А.А. Размышления об административном процессе в Российской Федерации / А.А. Гришковец // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 3. – С. 277–291.
5. Кобзарь-Фролова, М.Н. Государственное управление: генезис понятия и сути / М.Н. Кобзарь-Фролова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) 26 марта 2021 г. / под общ. ред. А.И. Каплунова. – СПб., 2021. – С. 15–21.
6. Кобзарь-Фролова, М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации в условиях новых конституционных реалий / М.Н. Кобзарь-Фролова // Публичная власть: система, компетенции: монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. – Воронеж : Науч. кн., 2021. – 237 с.
7. Административное право. Практикум : учебник и практикум / А.И. Стахов, М.Н. Кобзарь-Фролова, Т.В. Федорова [и др.]. – М. : Юрайт, 2019. – 439 с. – (Бакалавр и специалист).

---

**Э.П. Андрюхина,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного  
права и процесса  
Московского государственного  
юридического университета  
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

**E. P. Andryukhina,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Administrative Law and Procedure  
of Kutafin Moscow State Law University  
(MSAL)

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-1-321-332

**ОБЗОР СЕКЦИОННОГО ЗАСЕДАНИЯ  
«АДМИНИСТРАТИВНОЕ УСМОТРЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ  
ОЦЕНКИ НАУЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»  
ОТ 23 НОЯБРЯ 2023 ГОДА В РАМКАХ XXIV  
МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ  
КОНФЕРЕНЦИИ «КУТАФИНСКИЕ ЧТЕНИЯ»  
УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)**

***Аннотация:** 23 ноября 2023 г. состоялось секционное заседание на тему «Административное усмотрение в контексте оценки научной деятельности» в рамках работы XXIV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). Настоящий обзор посвящен содержанию докладов и выступлений, а также итогам данного мероприятия.*

***Ключевые слова:** Кутафинские чтения, административное усмотрение, оценка научной деятельности, административный акт, судебское усмотрение, дискреционные полномочия, административно-правовые отношения.*

**REVIEW OF THE BREAKOUT SESSION  
“ADMINISTRATIVE DISCRETION IN THE CONTEXT  
OF EVALUATION OF SCIENTIFIC ACTIVITY”  
DATED NOVEMBER 23, 2023 AS PART OF THE XXIV  
INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PRACTICAL  
CONFERENCE “KUTAFIN READINGS” OF THE KUTAFIN  
MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY (MSAL)**

***Abstract:** on November 23, 2023, a breakout session was held on the topic “Administrative Discretion in the Context of Evaluation of Scientific Activity” was held as part of the XXIV International Scientific and Practical Conference “Kutafin Readings” of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). This review focuses on the content of the presentations and presentations, as well as the results of the event.*

***Keywords:** Kutafin readings, administrative discretion, evaluation of scientific activity, administrative act, judicial discretion, discretionary powers, administrative legal relations.*

---

23 ноября 2023 г. в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по адресу: Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, зал № 7 состоялось секционное заседание «Административное усмотрение в контексте оценки научной деятельности» в рамках XXIV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения». Конференция была подготовлена кафедрой административного права и процесса во главе с ее заведующим *Сергеем Михайловичем Зубаревым* при активном содействии и помощи руководства Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), а также Национальной ассоциации административистов.

Общее количество участников конференции составило более 220 человек, причем половина из них присутствовали очно, непосредственно в зале проведения мероприятия, а остальные подключались к обсуждению в дистанционном режиме в системе Webinar.ru. Участие в мероприятии принимали и ведущие представители научной и научно-педагогической общественности, и юристы-практики, и представители органов публичной власти, и множество молодых ученых, в том числе аспирантов и адъюнктов различных высших учебных заведений. География места жительства и работы россиян – участников Конференции простирается от Забайкалья и Дальнего Востока до Крыма, Калининградской области и новых субъектов РФ. Зарубежные участники мероприятия проживают в Абхазии, республиках Беларусь, Молдова, Таджикистан.

Целями секционного заседания являлись обсуждение и выработка общих подходов к проблемам административного усмотрения в целом и оценки научной деятельности в частности. Именно выбор темы секции и постановка указанных целей позволили привлечь к участию в ней такой широкий круг специалистов различного профиля, представителей науки и практики, в том числе неюристов.

Руководителем секции стал *Сергей Михайлович Зубарев*, председатель правления Национальной ассоциации административистов, заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, а заместителями руководителя секции – *Элина Петровна Андрюхина*, член Национальной ассоциации административистов, доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент, и *Екатерина Алексеевна Лебедева*, ответственный секретарь Национальной ассоциации административистов, заместитель заведующего кафедрой административного права и процесса

---

---

Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент.

Тема мероприятия, по общему мнению его участников, является архиважной, актуальной, и, соответственно, к обсуждению были заявлены не одна, а две большие проблемы, которые стоят и перед юридической наукой, и перед наукой административного права, и перед правоприменительной практикой.

С добрыми напутственными словами к участникам секции обратился проректор по научно-исследовательской деятельности Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **Владимир Николаевич Синюков**. В своем выступлении он заявил, что, несмотря на то, что секция проводилась уже в третий день Кутафинских чтений, только теперь заявлена к обсуждению суперактуальная тема, которая является многомерной и во многом благодаря активнейшей работе над которой формируется интеллектуальный научный и не только суверенитет нашей страны. В приветственной речи Владимир Николаевич отметил, что очень рад видеть действительно такую полновесную секцию – площадку почтенного в высшей степени сообщества административистов, а также подчеркнул, что необходимо постараться выработать единую трактовку наукометрических индикаторов при принятии административных решений.

К участникам конференции также обратился с приветствием **Лев Леонидович Попов**, президент Национальной ассоциации административистов, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, находясь в дистанте. Он отдал должное **Олегу Емельяновичу Кутафину**, замечательному ученому, другу и человеку, в память о котором ежегодно проводится общеуниверситетская конференция и в ее рамках мероприятие по административному праву, поблагодарил приехавших друзей и коллег, участников, находящихся в онлайн, за то, что нашли время приехать на конференцию, подчеркнул важность избранной темы обсуждения.

С первым основным докладом на тему «Реализация дискреционных полномочий публичной администрации» выступил **Сергей Алексеевич Старостин**, член Совета Национальной ассоциации административистов, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор. Он отметил, что для уяснения природы дискреции административного усмотрения необходимо прежде всего определиться с тем, что вообще является предметом

его изучения: это предмет изучения административного права или каких-то иных наук (философии, социологии, истории и многих других). По мнению автора, следует также оценить место, роль и значение административного усмотрения в доктрине административного права, в административно-правовой науке, его цель, границы, пределы. Докладчик подчеркнул, что на сегодняшний день остается открытым вопрос о том, является административное усмотрение правовой или неправовой категорией. Административное усмотрение называется административным не потому, что его субъект соблюдает или нарушает нормы административного права или процесса, а потому, что в качестве его субъекта выступает государственная публичная администрация – органы и должностные лица, вот что важно. В то же время гражданину важно положительное решение его проблемы, а не то, каким образом это решение будет достигнуто, ему, собственно, безразлично, почему и как нарушены его права, важно, что они должны быть восстановлены. Значит, можно сделать вывод о том, что административное усмотрение по определению всегда правовое, оно возникает тогда, когда в правовой норме наличествуют правовые предписания. По этой причине субъект управления оказывается вынужденным сделать конкретный выбор из установленных рамками нормы предписаний. Но правовое управление может иметь и более эклектичный источник – множество правовых предписаний, закрепленных в разных нормах одного или нескольких актов.

Однако в реальной жизни нередко встречается ситуация, когда отношения правом не урегулированы и должностное лицо действует по своему усмотрению, вне рамок нормы, и выбирает, на его взгляд, лучшее поведение, лучшее решение. Такое решение иногда называют внеправовым усмотрением, т.е. нормы при этом не нарушены и о такой ситуации можно говорить, если определенная сфера общественных отношений еще не охвачена правовым регулированием, из-за чего всякое публичное управленческое решение нельзя признать ни правовым, ни неправовым. Современный законодатель часто не успевает, а может быть, даже не хочет урегулировать динамично изменяющиеся общественные отношения, в связи с чем форма осуществления дискреционных полномочий с каждым годом становится все более распространенной и все более сложной.

В заключение выступления Сергей Алексеевич сформулировал два вывода: 1) под административным усмотрением следует понимать выбор публичной администрацией лучшего варианта решения управленческого вопроса в форме принятия административного акта в условиях недостаточной определенности ситуации или обстоятельств,

---

по поводу которых и принимается данный административный акт; 2) правовое усмотрение связано не только с административным правом и административным процессом, но и с публичным правом вообще. В рамках разных отраслей права допускается толкование применения норм иных отраслей права, другой вопрос, что субъекты административного правового усмотрения по общему правилу являются органами исполнительной власти и должностными лицами.

**Ольга Владимировна Кириллова**, кандидат технических наук, президент Ассоциации научных редакторов и издателей (АНРИ), выступила со вторым основным докладом на тему «О “новых” и “старых” подходах к оценке результативности научной деятельности в текущей ситуации», в котором отметила, что, по данным Scopus, в нашей стране сложилась не очень хорошая ситуация с представительством российских журналов в этой системе оценки и с публикационной активностью в созданной в 2005 г. наукометрической базе данных все обстояло совсем плохо. В результате была начата деятельность по развитию отечественных научных журналов и созданию российских наукометрических систем (РИНЦ).

Автор подчеркнула, что публикация работ российских ученых в Scopus продолжается, однако англоязычные журналы не единственная возможность получить научное признание за рубежом. Отбор работ осуществляется в Таиланде, Китае, Южной Корее. Публикационная активность растет (только в 2023 г. принят в систему 41 журнал).

Таким образом, система наукометрической оценки и, соответственно, наукометрические базы продолжают развиваться, однако с поворотом на Восток.

Третий основной доклад на тему «Оценка оригинальности и других качеств научного вклада в тематике административного усмотрения» сделал **Игорь Владиславович Понкин**, профессор кафедры государственного и муниципального управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор. В своем выступлении он отметил, что предложенная для осмысления и изложения рефлексий тематика носит амбивалентный (двойственный) характер и ценна этим. Во-первых, это экстраполяция и тестирование существующих (в том числе разрабатываемых) концептов и инструментов оценивания оригинальности мышления, исследования и его результатов, содержательной глубины (фундаментальности), научной ценности и значимости научного исследования, полезности полученных в нем результатов и в целом исследователь-

ского продукта, завершенности исследования и исследовательского продукта, целостности и внутреннего единства исследовательского произведения (продукта) на конкретной тематике административного усмотрения, весьма неоднозначной и сложной, недостаточно поясненной, а значит, релевантной для такой тестировочной обкатки указанных подходов. Во-вторых, тематика оценивания и признания качества научного вклада авторов в той или иной сфере (по тому или иному направлению) относима к двум кластерам нормативного регулирования: 1) в меньшей мере – саморегулирование вуза или научной организации, 2) административно-правовое регулирование в сфере науки и (если речь идет о профессорско-преподавательском составе вузов) высшего образования. РИНЦ на середину ноября 2023 г. по запросу «административное усмотрение» выдает 10 548 источников. Возникает вопрос: почему считается, что тема неисчерпывающе проработана, если налицо тысячи публикаций многих и многих сотен авторов? Автор сам отвечает на него. Во-первых, есть общая проблема качества научных публикаций, когда среди множества статей порой сложно отыскать хотя бы одну толковую. Обвинить в начетничестве именно сообщество правоведов-административистов, едва ли основательно. Проблема перефразирования существует давно, переливание из пустого в порожнее встречается и в административном праве, где как раз артикулируется и кристаллизуется вопрос о том, как оценивать. Если по числу цитирований, то все же редуцирование (сведение) целеполагания и мотивации создания авторского научного произведения исключительно к ожиданиям появления цитирований другими авторами является профанацией науки. Во-вторых, тема административного усмотрения очень обширная и распространяется на многие каналы и подканалы подтем, более частных тем. Исследование их частотного распределения дает не очень обнадеживающие результаты: основная масса сводится к тематике усмотрения при вынесении административных санкций (наказаний) и тематике управленческого усмотрения в государственном управлении, а равно к вопросам коррупции в указанных сферах. Сюда же как раз приходится основная масса статей, которые можно назвать содержательно-смысловыми клонами-парафразами более ранних публикаций других авторов. Но есть и весьма редкие тематические направления внутри тематики административного усмотрения.

Далее докладчик задается вопросом: может ли быть формализована (хотя бы частично, исчерпывающе это невозможно) и административно-правовым образом (в рамках административно-правового регулирования сферы науки) закреплена линейка критериев качества

---

научной работы? И формулирует достаточно объемные критерии такой оценки:

- параметры содержательной глубины исследования;
- параметры полезности полученных в исследовании результатов и исследовательского продукта в целом;
- параметры ясности научного письма и исследовательского продукта;
- параметры полноты охвата и полноты учета определяющих факторов в исследовании;
- параметры научной ценности и значимости исследования;
- параметры сложности исследования;
- параметры целостности и внутреннего единства исследовательского произведения (продукта);
- параметры завершенности исследования и исследовательского продукта;
- параметр элегантности научного или прикладного аналитического текста;
- параметры оптимальной краткости исследовательского продукта;
- параметр строгости в исследовании;
- параметр размерности и качества научного вклада;
- параметр оригинальности мышления, исследования и исследовательских результатов.

Следующим докладчиком стал **Борис Вульфович Россинский**, член Совета Национальной ассоциации административистов, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор. Его выступление было посвящено теме «Управленческая природа административного усмотрения». Борис Вульфович отметил, что административное усмотрение, как и любое другое усмотрение в любой области научных знаний, имеет одну и ту же управленческую природу. Профессор вспоминал, что, когда более полувека назад заболел, лечащий врач заставил его, совсем еще молодого человека, впервые задуматься об усмотрении совершенно гениальной фразой: «Вот я вам даю такую схему лечения, но учтите, что другие врачи вам будут давать несколько иные схемы. Пожалуйста, не игнорируйте никакие рекомендации, никакие советы, но действуйте по своему усмотрению!», и только с годами он стал понимать и пользоваться данным советом-тезисом.

Анализируя управленческие решения должностных лиц в разных сферах, а затем и собственную административную работу, Борис

---

---

Вульфович неоднократно убеждался в том, что принятие собственных решений, а значит, административное усмотрение, необходимо и неизбежно во всех сферах социального управления, но, безусловно, в рамках дозволенного.

В результате анализа научных данных и жизненного опыта у профессора Б.В. Россинского постепенно сформировалось общее убеждение в необходимости реализации усмотрения, в том числе административного, причем не как произвольного желания субъекта управления, а как действительно объективной закономерности.

Различные обстоятельства, по мнению Бориса Вульфовича, нередко обуславливают предпочтительность тех решений, которые приняты по усмотрению, что и определяет особую значимость административного усмотрения в экстраординарных условиях, когда надо принимать мгновенные управленческие решения в новых и нередко абсолютно непредсказуемых ситуациях, естественно, при отсутствии не только нормативных требований, но и каких-либо апробированных рекомендаций. В завершение доклада автор еще раз подчеркнул, что реализация усмотрения вообще и административного усмотрения в частности не является лишь произвольным желанием субъекта управления, это объективный и неизбежный элемент всего управленческого процесса, обусловленного информационной сущностью управления, в котором заключена управленческая природа усмотрения, в том числе административного.

После этого выступления было проведено общее собрание Национальной ассоциации административистов, на котором были вручены призы по итогам конкурса на лучшую студенческую работу по административному праву, лучшую монографию по административному праву, лучшее учебное пособие по административному праву, а также премия за вклад в науку административного права.

После небольшого перерыва продолжились выступления с докладами и их обсуждение.

**Юрий Николаевич Стариков**, вице-президент Национальной ассоциации административистов, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, выступил с докладом на тему «Административное усмотрение как вечно созидающая тема в науке административного права и неиссякаемый источник улучшения юридической практики». Актуальность темы Юрий Николаевич аргументировал следующим образом. По своим внутренним характеристикам судебское и административное виды

---

усмотрения очень схожи. И тезис о том, что административное усмотрение – вечно созидающая тема, обосновывается тем, что в административном праве как в науке формируются теоретические представления о содержательной сущности элементов административно-правового регулирования, а значит, эта тема действительно является созидающей и представляет собой неиссякаемый источник улучшения юридической практики. Административное усмотрение, по мнению автора, невероятно тесно связано со справедливостью, которая является правовой категорией. Профессор задает вопрос о том, какие представления надо развивать об усмотрении, и сам же на него отвечает, что те, которые позволяли бы в каждом конкретном случае включать административное управление в механизм правового регулирования соответствующих установлений.

Кроме того, Юрий Николаевич сказал о том, что, когда будет создан этот институт в системе административного права, а именно в системе законодательства об административных процедурах, рассматривать те или иные споры, те или иные дела, категории дел, в том числе по правилам административного судопроизводства, станет гораздо удобнее и эффективнее. С введением института выстраивается целая система понятий: «административные органы» – «административная деятельность» («административно-процессуальная деятельность») – «административные действия» – «административные акты» – «административно-процессуальные (административные) процедуры» – «административные производства» – «участники административной процедуры» – «дискреционные полномочия» – «административное усмотрение». Если ввести эту материю как нормативно установленную категорию понятия административного усмотрения дискреционных полномочий, то она найдет свое достойное место, поскольку в законодательстве административное усмотрение – важнейшая часть интерпретационной правовой деятельности, деятельности по толкованию.

Далее с докладом на тему «Слышен звон, но неизвестно, где он (к оценке современного состояния научной разработки проблемы административного усмотрения) выступил **Юрий Петрович Соловей**, ректор Сибирского юридического университета, доктор юридических наук, профессор. Юрий Петрович предложил под административным усмотрением понимать выбор публичной администрации, отвечающий, по ее мнению, требованиям закона и представляющийся ей оптимальным вариантом исполнения возложенных на нее обязанностей в форме принятия либо непринятия соответствующего административного акта, нормативного либо индивидуального. Его вы-

---

ступление пронизано критикой отдельных утверждений современных ученых-административистов, касающихся проблем установления административной дискреции. При этом автор отдает дань глубокого уважения классическим советским административистам Семёну Севостьяновичу Студеникину, Александру Ефремовичу Лунёву, Циле Абрамовне Ямпольской, которые верно ухватили суть проблемы административного усмотрения. Еще в 1948 г. они справедливо подчеркивали, что при обсуждении данной проблемы речь идет не столько об отвлеченных юридических категориях, сколько о конкретной возможности судебной или административной юрисдикционной проверки дискреционного элемента в актах администрации. Однако при сегодняшнем состоянии науки ситуация небезнадежная, и Юрий Петрович призывает тех людей, которые пишут на тему административного усмотрения, вернуться к истокам проблемы, а именно к тому, каким образом гражданин и насколько может защитить свои права и законные интересы в суде, обжалуя, оспаривая действия публичной администрации; насколько глубоко суд может вникнуть в обоснованность, справедливость, верность, разумность и иные показатели данного административного акта, ведь, к сожалению, сегодня суды уклоняются от проникновения на территорию административного усмотрения.

Следующим с докладом на тему «К вопросу об оценке научной деятельности» выступил **Юрий Викторович Степаненко**, член Национальной ассоциации административистов, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, доктор юридических наук, профессор. Данное выступление, по собственной оценке Юрия Викторовича, во многом является реакцией на отдельные статьи первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ доктора юридических наук, профессора П.П. Серкова, посвященные показателям результативности и оценкам успешности юридической науки, опубликованные в 2022 и 2023 гг. в журнале «Российская юстиция». Проблема существует давно. Профессор отметил, что еще свежи в памяти воспоминания о том, как отдельные ученые, чтобы выполнить разнарядку по статьям в Scopus, Web of Science и другие международные базы научного цитирования, группировались по 5-6 человек (предельная квота авторов в одной статье), особо не задаваясь вопросом о том, кто на самом деле написал статью. Авторы, как правило, не были знакомы друг с другом, но платили за опубликование статьи определенные деньги.

---

---

В юридической науке, наоборот, доминирует дискуссионность. Чего только стоят цифровой авангардизм в праве, грядущая перспектива замещения искусственным интеллектом нотариусов, секретарей судебных заседаний и некоторых других юридических профессий.

На заседании ученого совета одного из известных московских вузов ректор объявил, что некий преподаватель вверенной ему образовательной организации в рамках эффективного контракта за год опубликовал более десяти монографий, не статей, что само по себе уже много, а монографий! Именно в тот период была введена единовременная выплата, по существу коммерческая надбавка за публикации, в том числе монографии, выход в масс-медиа и т.д. После этого факта количество монографий, за которые можно было получить денежное вознаграждение (стимулирующую надбавку), в этом вузе было снижено до трех в год.

В качестве примера-антипода Юрий Викторович привел немало ученых-юристов, в том числе административистов, прославивших себя одной-двумя монографиями, составившими золотой фонд юридической науки. Ученый отметил, что технические (инженерные) и естественные науки имеют приоритет перед социальными, общественными науками, к которым относится и юриспруденция. В них больше аксиоматичного, а в методологии преобладает аксиоматический метод, который редко используется и даже редко упоминается в диссертациях и других научных работах по праву.

С докладами также успели выступить:

**Борис Николаевич Алейников**, профессор кафедры «Правосудие» Юридического института Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук, посвятивший свой доклад вопросу научных суждений о соотношении административного усмотрения и правоотношения;

**Дмитрий Анатольевич Газизов**, заместитель директора договорно-правового департамента Министерства внутренних дел РФ, кандидат юридических наук, доцент, поставивший вопрос о том, является ли административное усмотрение коррупциогенным фактором;

**Людмила Абрамовна Мицкевич**, член Национальной ассоциации административистов, профессор кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета, кандидат юридических наук, доцент, рассмотревшая проблему соотношения административного усмотрения и административного толкования;

**Константин Владимирович Давыдов**, член Национальной ассоциации административистов, декан юридического факультета

---

---

Сибирского университета потребительской кооперации, профессор Новосибирского государственного университета экономики и управления, доктор юридических наук, доцент, рассказавший о новых тенденциях судебного контроля за дискреционными актами;

*Андрей Иванович Капдунов*, член правления Национальной ассоциации административистов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, представивший на всеобщее обсуждение вопрос об административном усмотрении при оценке законности и правомерности применения мер административного принуждения;

*Олег Николаевич Шерстобоев*, член правления Национальной ассоциации административистов, декан юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления, кандидат юридических наук, доцент, доклад которого был посвящен реальности и мифологии в административном усмотрении.

Итоги работы секционного заседания подвел Сергей Михайлович Зубарев, председатель правления Национальной ассоциации административистов, заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

Участники конференции выразили благодарность оргкомитету за хорошую организацию данного научного мероприятия, а также компании «КонсультантПлюс» за информационную поддержку.

# ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

---

*Академический и вузовский  
юридический научный журнал*

---

*Территория распространения:  
Российская Федерация, страны СНГ*

---

**I (95) • 2024**

Редакторы:

*Н.С. Добротворская, Т.А. Поршакова,*

*Е.А. Фешина, М.П. Яковлева*

Обложка художника *В.К. Иванова*

Компьютерная верстка *О.А. Фальян*

Подписано в печать 21.03.2024. Выход в свет 29.03.2024. Формат 60x84<sup>1/16</sup>.

Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 18,2. Уч.-изд. л. 20,2.

Тираж 100 экз. Заказ № 109.

Издательство

Саратовской государственной юридической академии.

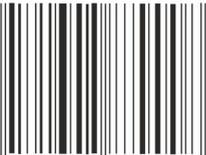
410028, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., 135.

Отпечатано в типографии издательства

Саратовской государственной юридической академии.

410056, г. Саратов, ул. им. Чернышевского Н.Г., зд. 104, стр. 3.

ISSN 1608-8794



9 771 608 879 008 >