

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, редколлекцией 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.

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);

– пристатейный 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 редакционную 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 sgoa.rf • www.iggran.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
DOI: 1024412/1608-8794

Банковские реквизиты:

ИНН 7704067766, КПП 645402001

Получатель: УФК по Саратовской области (СФ ИГП РАН, л/с 20606Ш10238)

ББК 0000000000000000440; ОКТМО 63701000

р/сч 03214643000000016000

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
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*

2 (96) • 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. Афанасьев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *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. Покачалова*, 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; *Д.Х. Сайдумов*, д.ю.н., доцент; *С.Ж. Соловых*, д.ю.н., доцент; *Т.В. Соловьёва*, 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. Шестеркова*, 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. Бабури*, 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. Вапилин*, 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. Левченко*, д.ю.н., профессор; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *В.В. Лысенко* (Приднестровская Молдавская Республика), 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. Старил*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапиро*, д.ю.н., доцент; *О.А. Ястрёбов*, 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. Konovalov*, 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; *D. H. Saidumov*, 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. Tereschenko*, 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; *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

Юбилей профессора Виталия Владимировича Еремяна	13
Юбилей профессора Елены Николаевны Абаниной	16

I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

<i>Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Правовое регулирование процедур государственной научной аттестации на территории новых субъектов Российской Федерации	18
<i>Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН), Кротов К.С. (Саратов, СГЮА)</i> Возможные направления правового регулирования высшего образования в современной России	28
<i>Хижняк В.С. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Сохранение и развитие человеческого капитала как приоритет деятельности публичной власти в России: конституционно-правовой аспект	39
<i>Королёв С.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Управление земельными ресурсами Российской Федерации в контексте современных вызовов: правовые аспекты	49
<i>Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Политика пространственного развития как основа правового регулирования особых режимов осуществления экономической деятельности в условиях современных вызовов	59
<i>Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Правовые основы борьбы с транснациональной преступностью	68

II. По итогам Международной научно-практической конференции «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА» («ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ-2024»)

<i>Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН), Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> О международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения – 2024)	77
--	----

Росинский Б.В. (Москва, МГЮА) О Борисе Михайловиче Лазареве	89
Авдейко А. Г. (Москва) О некоторых вопросах производства по делам об административных правонарушениях	94
Агамагомедова С. А. (Москва, ИГП РАН) Субъекты административного права: обзор подходов и проблемы классификации.	106
Андреанова Н. Г. (Москва, ИГП РАН) Цифровой рубль: финансово-правовые особенности порядка обращения.	117
Васянина Е. Л. (Москва, ИГП РАН) О правовом обеспечении денежного обращения	124
Виноградова Е. В. (Москва, ИГП РАН) Государствование как элемент современной русской конституционной модели	134
Глазунова И. В. (Москва, ИГП РАН) О субъектах сферы обеспечения экономической безопасности и их взаимодействии	143
Гришкорец А. А. (Москва, ИГП РАН) Вопросы науки административного права	152
Калмыкова А. В. (Москва, ИЗиСП) Современные тренды формирования административно-правового регулирования	168
Кобзарь-Фролова М. Н. (Москва, ИГП РАН) Б.М. Лазарев о соотношении теории государственного управления и науки административного права.	178
Кононов П. И. (Киров, Волго-Вятский институт (филиал) МГЮА) О дискуссионных вопросах понимания предмета административного права.	188
Побежимова Н. И. (Москва, ЮФ Института права и национальной безопасности РАНХ и ГС) Научное наследие Б.М. Лазарева и его востребованность в современных условиях	193
Редкоус В. М. (Москва, ИГП РАН) Актуальность взглядов Б.М. Лазарева в отношении компетенции органов государственного управления в условиях формирования органов исполнительной власти новых субъектов Российской Федерации	203

<i>Россинский Б. В. (Москва, МГЮА)</i>	
Интеграция науки административного права с другими отраслями знания	212

<i>Сморчкова Л. Н. (Москва, ИГП РАН)</i>	
О перспективах совершенствования систематизации законодательства об административных правонарушениях с использованием официальной правовой цифровой платформы.	218

III. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Еремян В.В. (Москва, ЮИ РУДН),</i>	
<i>Еремян Э.В. (Москва, НКО «Фонд современной истории»)</i>	
Кризис «западной» модели либеральной демократии как фактор регресса и деградации общественных отношений» (часть I)	227

IV. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Машкова А.Д. (Ставрополь, ЮИ СКФУ)</i>	
Основные направления токенизации: частноправовые и публично-правовые аспекты	254

<i>Мохов А.А. (Москва, ВГУЮ)</i>	
Материнство как феномен и его правовая защита	261

<i>Никитина В.С. (Москва, РУДН)</i>	
Категории «неприкосновенность» и «неответственность» в российском праве.	269

<i>Рукавишников С.М. (Саратов, СГЮА, докторант)</i>	
Методологические аспекты исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров	276

<i>Смирнов Д.А., Боташева Л.Э. (Ставрополь, ЮИ СКФУ)</i>	
Правовые средства и принципы регулирования цифровых финансовых активов и цифровой валюты: новые концепты и обновленная терминология	285

<i>Саяпин С.П. (Москва, ИГП РАН)</i>	
О возможности квалификации оператора цифровой инвестиционной платформы в качестве информационного посредника	292

У. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

- Жуков В.И., Раттур М.В.** (Москва, ИГП РАН)
Интерпретации «Катынской трагедии» в контексте защиты исторической правды как конституционной ценности 300
- Ворошилова С.В.** (Саратов, СГЮА)
«Основные положения законов о гражданском равенстве» – историческая матрица конституционного принципа равноправия граждан 310

У. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

- Ализаде С.И.** (Саратов, СГЮА, аспирант)
Преюдициальное значение обстоятельств, установленных в рамках производства по делам об административных правонарушениях. 317
- Афанасьев Л.С.** (Москва, ЮФ РГАИС, аспирант)
Судебный процесс как воплощение справедливости: политико-правовые аспекты 324
- Гнездилова Ю.В.** (Рязань, прокуратура Рязанской области, аспирант)
Цифровые права в гражданском праве как объекты интеллектуальной собственности (на примере игрового имущества) 332
- Маргарян А.В.** (Пенза, Коллегия адвокатов, аспирант)
Правовое экспериментирование как направление политики государства: особенности реализации и содержательные требования 342
- Марон Д.В.** (Саратов, Поволжский институт управления – филиал РАНХиГС, аспирант)
«Размерность» сроков в служебных правоотношениях: проблемы законодательной эклектики 350

У. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

- Соколов А.Ю., Астахова Е.А.** (Саратов, СФ ИГП РАН)
Обзор круглого стола «Влияние академических традиций и конституционных инноваций на трансформацию публичной власти в России и странах ближнего зарубежья». 360
- Кобзарь-Фролова М.Н.** (Москва, ИГП РАН),
Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)
Актуальность научного наследия М.И. Пискотина (краткий обзор международной научной конференции «Пискотинские чтения – 2024»). 372
-

Захарцев С.И., Сальников В.П. (Санкт-Петербург, СПВИ войск национальной гвардии) Рецензия на монографию ПРАВОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ – TERRA PROMISSIONIS / Е.В. Виноградова, И.Л. Данилевская-Урбанова, Г.С. Патюлин, М.В. Раттур. – М. : РИТМ, 2023. – 218 с. . . . .	.381
Каплунов А.И., Ухов В.Ю. (Санкт-Петербург, СПбУ МВД России) Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) . . . . .	.389

CONTENT

Anniversary of Professor Vitaly Vladimirovich Eremyan	13
Anniversary of Professor Elena Nikolaevna Abanina.	16

I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

<i>Sokolov A.Yu. (Saratov)</i> Legal policy in the field of legal regulation of procedures state scientific certification on the territory of new constituent entities of Russian Federation	18
<i>Sokolov A.Yu. Krotov K.S. (Saratov)</i> Possible directions of legal regulation of higher education in modern Russia	28
<i>Khizhnyak V.S. (Saratov)</i> Preservation and development of human capital as a priority for public authority in Russia: constitutional and legal aspect.	39
<i>Korolev S. Yu. (Saratov)</i> Land management of the Russian Federation in the context of modern challenges: legal aspects	49
<i>Lakaev O.A. (Saratov)</i> Spatial development policy as the basis for legal regulation of special regimes of economic activity in the context of modern challenges.	59
<i>Astakhova E.A. (Saratov)</i> Legal basis of the struggle with transnational crime	68

II. Based on the results of the international scientific and practical conference “PROBLEMS OF DEVELOPMENT AND PROSPECTS FOR BUSINESS LAW IN MODERN ECONOMIC CONDITIONS” (“LAZAREV READINGS-2024”)

<i>Kobzar-Frolova M.N. (Moscow), Sokolov A.Yu. (Saratov)</i> About the international scientific and practical conference “Current problems of the science of administrative law and administrative process” (Lazarev readings – 2024)	77
<i>Rossinskiy B.V. (Moscow)</i> About Boris Mikhailovich Lazarev.	89
<i>Avdeyko A.G. (Moscow)</i> About some issues in proceedings in cases of administrative offenses	94

Agamagomedova S.A. (Moscow)	
Subjects of administrative law: review of approaches and problems of classification . . . . .	.106
Andrianova N.G. (Moscow)	
Digital ruble: financial legal features of the circulation procedure. . . . .	.117
Vasyanina E.L. (Moscow)	
On the legal provision of monetary circulation . . . . .	.124
Vinogradova E.V. (Moscow)	
State study as an element of the modern russian constitutional model . . . . .	.134
Glazunova I.V. (Moscow)	
About the subjects of the sphere of ensuring economic security and their interaction . . . . .	.143
Grishkovets A.A. (Moscow)	
Questions of science of administrative law . . . . .	.152
Kalmykova A.V. (Moscow)	
Modern trends in the formation of administrative and legal regulation . . . . .	.168
Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)	
B.M. Lazarev on the relationship of the theory of public administration and sciences of administrative law . . . .	.178
Kononov P.I. (Kirov)	
On the controversial issues of understanding the subject of administrative law . . . . .	.188
Pobezhimova N.I. (Moscow)	
Scientific heritage of B.M. Lazarev and his relevance in modern conditions . . . . .	.193
Redkous V.M. (Moscow)	
The relevance of the views of B.M. Lazarev regarding the competence of government bodies in the conditions of the formation of executive authorities of new constituent entities of the Russian Federation . . . . .	.203
Rossinskiy B.V. (Moscow)	
The administrative law science's integration with other branches of knowledge . . . . .	.212
Smorchkova L.N. (Moscow)	
On the prospects for improving the sistematization of legislation on administrative offenses using the official legal digital platform . . . . .	.218

III. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Eremyan V.V., Eremyan E.V. (Moscow)

The crisis of the “Western” model of liberal democracy
as a factor of regression and degradation of social relations
(Part I) 227

IV. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

Mashkova A.D. (Stavropol)

The main directions of tokenization:
private-legal and public-legal aspects. 254

Mokhov A.A. (Moscow)

Motherhood as a phenomenon and its legal protection 261

Nikitina V.S. (Moscow)

Categories “inviolability” and “indemnity” in Russian law 269

Rukavishnikov S.M. (Saratov)

Methodological aspects of the study of the mechanism
of administrative and legal regulation in the field of higher education
and training of scientific and pedagogical personnel 276

Smirnov D.A., Botasheva L.E. (Stavropol)

Legal means and principles of regulation of digital financial assets
and digital currency: new concepts and updated terminology. . . . 285

Sayapin S.P. (Moscow)

On the possibility of qualifying an operator of a digital investment
platform as an information intermediary 292

V. LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION

Zhukov V.I., Rattur M.V. (Moscow)

Interpretations of the «Katyn tragedy» in the context
of protecting historical truth as a constitutional value 300

Voroshilova S.V. (Saratov)

The main provisions of the laws on civil equality are the historical
matrix of the constitutional principle of equality of citizens 310

VI. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

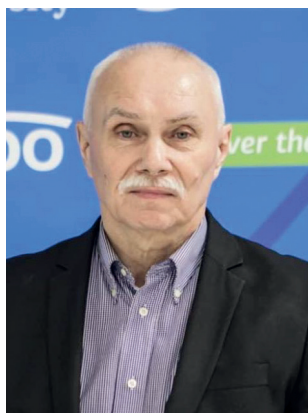
Alizade S.I. (Saratov)

Prejudicial significance of the circumstances, installed
as part of production in cases of administrative offenses 317

Afanasiev L.S. (Moscow)	Trial as an embodiment of justice: political and legal aspects. . . .	324
Gnezdilova Yu.V. (Ryazan)	Digital rights in civil law as objects of intellectual property (game property as example).	332
Margaryan A.V. (Penza)	Legal experimentation as a direction of state policy: peculiarities of implementation and substantive requirements	342
Maron D.V. (Saratov)	“Dimension” of terms in official legal relations: problems of legislative eclecticism	350

VII. REVIEWS

Sokolov A.Yu., Astakhova E.A. (Saratov)	Review of the round table “The influence of academic traditions and constitutional innovations on the transformation of public power in Russia and neighboring countries”	360
Kobzar-Frolova M.N. (Moscow), Sokolov A.Yu. (Saratov)	Relevance of the scientific heritage of M.I. Piskotin (brief overview of the international scientific conference “Piskotin Readings – 2024”)	372
Zakhar'tsev S.I., Salnikov V.P. (Sankt-Peterburg)	Review of the monograph LEGAL STATEMENT – TERRA PROMISSIONIS / E.V. Vinogradova, I.L. Danilevskaya-Urbanova, G.S. Patulin, M.V. Rattur. – M. : RITM, 2023. – 218 p.	381
Kaplunov A.I., Ukhov V. Yu. (Sankt-Peterburg)	Actual problems of administrative and administrative procedural law (Sorokin readings)	389



ЮБИЛЕЙ ПРОФЕССОРА ВИТАЛИЯ ВЛАДИМИРОВИЧА ЕРЕМЯНА

В этом году отмечает юбилей известный ученый в области конституционного и муниципального права России и зарубежных стран – заведующий кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института Российского университета дружбы народов им. П. Лумумбы, заслуженный деятель науки РФ В.В. Еремян.

Виталий Владимирович родился 21 июня 1954 г. в г. Москве. В 1980 г. поступил в Университет дружбы народов им. П. Лумумбы, в 1986 г. с отличием окончил обучение, получив квалификацию «юрист», после чего продолжил обучение в аспирантуре. С 1988 по 1989 г. проходил научную стажировку в Автономном университете штата Пуэбла (Мексика). В 1995 г. под руководством доктора юридических наук, профессора Олега Андреевича Жидкова успешно защитил кандидатскую диссертацию на тему «Развитие местного самоуправления Мексики».

В 2001 г. состоялась блестящая защита докторской диссертации Виталия Владимировича на тему «Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке».

С 1990 по 2016 г. профессор занимал различные научно-преподавательские и административные должности в Университете дружбы народов им. П. Лумумбы, а также в Международном институте государственной службы и управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. С 2016 г. по настоящее время является заведующим кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института Российского университета дружбы народов им. П. Лумумбы.

С 2013 по 2022 г. был членом экспертного совета Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки РФ по праву, с 2013 по 2021 г. – членом Высшей квалификационной коллегии судей РФ – представителем общественности, с 2021 г. по настоящее время – член Комиссии Федеральной палаты адвокатов РФ по этике и стандартам, представитель от Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Виталий Владимирович – автор более 150 научных и учебных работ по проблемам становления и трансформации демократических и иных публично-правовых институтов в России, муниципальной историографии России, организации публичной власти в современной России, государствах Латинской Америки и других зарубежных странах. Профессор является ведущим российским исследователем генезиса и развития традиций местного самоуправления на территории Руси. На настоящий момент Виталием Владимировичем опубликованы фундаментальные научные труды по муниципальной историографии России, охватывающие исторический период от Древней Руси до начала XX в. В своих научных изысканиях последовательно отстаивает позицию о глубоких демократических традициях России и несостоятельности сложившихся в ее отношении стереотипов, является одним из немногих ученых-компаративистов, в фокусе исследовательского интереса которого находятся государства Латинской Америки, преимущественно в части институтов местного управления и самоуправления. Виталий Владимирович является автором ряда статей по праву для универсальной энциклопедии международного уровня «Большая российская энциклопедия», проект которой реализуется в соответствии с Указом Президента РФ «Об издании Большой российской энциклопедии».

Под научным руководством Виталия Владимировича защищены 20 диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук и две диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. В настоящее время под научным руководством Виталия Владимировича осуществляется подготовка пяти диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук и одной диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук.

Юбиляр принимал активное экспертное и консультационное участие в деятельности рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, образованной в январе 2020 г., множество раз оказывал экспертную поддержку в разработке законопроектов Государственной Думе Федерального Собрания РФ и Совету Федерации Федерального Собрания РФ.

Заслуги Виталия Владимировича отмечены следующими ведомственными наградами и наградами некоммерческих организаций:

- благодарностью Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ «За большой вклад в совершенствование судебной системы и укрепление авторитета судебной власти» – 30 марта 2021 г.;
- медалью «Совет Федерации. 25 лет» – распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 28 мая 2019 г. № 329рпк/л;
- знаком отличия Судебного департамента при Верховном Суде РФ «За усердие» II степени – приказ от 3 июля 2018 г. № 772-л/с;
- медалью Судебного департамента при Верховном Суде РФ «За взаимодействие» II степени – приказ от 24 ноября 2016 г. № 1285-л/с;
- медалью «150 лет судебной реформы в России» – Постановление Президиума Совета судей РФ от 1 декабря 2014 г. № 422;
- медалью «Совет Федерации. 20 лет» – Распоряжение Председателя Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 28 февраля 2014 г. № 79рпк/л;
- памятным знаком Высшей квалификационной коллегии судей РФ «20 лет ВККС РФ» – 21 июня 2013 г.;
- орденом Русской Православной Церкви Преподобного Сергия Радонежского III степени – 8 июля 2010 г.

Виталий Владимирович принимает активное участие в качестве члена редакционного совета и редакционной коллегии известных научных изданий, среди которых журналы «Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Юридические науки», «Правовая политика и правовая жизнь» и др.

Для Виталия Владимировича изучение и преподавание юридической науки стало делом всей жизни, призванием и благородной миссией. Его заслуги внесли неоценимый вклад в развитие отечественной правовой науки, завоевав огромный авторитет в России. В.В. Еремян воспитал целую плеяду учеников и последователей, его лекции и фундаментальные труды – образец глубокого, мудрого подхода к самым сложным вопросам современного права, умения найти для них точные, исчерпывающие решения. При этом юбиляр не только настоящий профессионал, но и внимательный, интеллигентный, всегда открытый для общения человек.

Редакция журнала «Правовая политика и правовая жизнь» сердечно поздравляет Виталия Владимировича Еремяна с юбилеем и желает крепкого здоровья, творческих сил и энергии, вдохновения и семейного благополучия!



**ЮБИЛЕЙ ПРОФЕССОРА
ЕЛЕНА НИКОЛАЕВНЫ АБАНИНОЙ**

В этом году отмечает юбилей доктор юридических наук, заведующий кафедрой земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии Абанина Елена Николаевна.

1996–2001 гг. – обучение в ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», специальность «Юриспруденция» (диплом с отличием).

2002–2004 гг. – обучение в аспирантуре ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» по специальности 12.00.06 Земельное право; природоресурсное право; экологическое право.

В 2004 г. защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Правовая охрана лесов Российской Федерации».

В 2008 г. присвоено ученое звание доцента по кафедре земельного и экологического права.

В 2022 г. защитила диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Правовые основы организации лесного хозяйства в контексте устойчивого развития».

Абанина Елена Николаевна работает на кафедре земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии с сентября 2001 г.

В 2012 г. награждена Почетным дипломом II степени Совета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по проблемам устойчивого развития России «За развитие экологического образования в Российской Федерации».

В 2013 г. признана Лучшим молодым ученым Евразии (диплом за 1 место в номинации «Экология общества»).

В 2016 г. стала лауреатом премии «Высота».

В 2013, 2019 гг. занесена на Доску почета Саратовской государственной юридической академии.

В 2019 г. награждена Почетной грамотой Минобрнауки России за значительные заслуги в сфере образования и многолетний добросовестный труд.

С 2015 г. по настоящее время – помощник главного редактора Евразийского юридического журнала (Перечень ВАК), член редакционной коллегии журнала «Правовая политики и правовая жизнь» (Перечень ВАК).

В 2021 г. Елене Николаевне вручено Благодарственное письмо Межрегионального управления Росприроднадзора по Саратовской и Пензенской областям за оказанное содействие в вопросах правового просвещения.

В 2021 г. награждена Почетной грамотой Ассоциации юридического образования за значительный вклад в развитие юридического образования.

В 2022 г. Е.Н. Абаниной вручено Благодарственное письмо депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.В. Володина «За активную гражданскую позицию».

В 2023 г. награждена Почетной грамотой ФБГОУ ВО «СГЮА», а также Почетной грамотой Ассоциации юридического образования за участие в работе по совершенствованию высшего юридического образования.

Юбиляра отличают глубокие профессиональные знания и опыт, творческое мышление, высокий уровень организации труда, сторонность интересов, чрезвычайное трудолюбие и ответственность. Строгость Елены Николаевны прекрасно сочетается со спокойным ровным характером, она не лишена чувства юмора и ценит это качество в других. Обладает таким чудесным даром, как умение заставить человека поверить в себя и идти дальше к намеченной цели, являет собой пример мудрого и отзывчивого руководителя, наставника, учителя.

Редакция журнала «Правовая политика и правовая жизнь» сердечно поздравляет Елену Николаевну с юбилеем и желает доброго здоровья, энергии в достижении поставленных целей и творческих успехов!

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-18-27

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУР ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАУЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ НОВЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: цель статьи состоит в рассмотрении специфики процедур присвоения ученых степеней и ученых званий на территориях новых субъектов, вошедших в состав Российской Федерации, – Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей, а также в определении перспектив совершенствования их правового регулирования. Достижению целей способствовало использование общенаучных методов познания (анализ, синтез) и формально-юридического метода. Проведен анализ положений нормативных правовых актов, регламентирующих порядок присвоения ученых степеней и ученых званий, закрепляющих требования к диссертационным советам. Сделан вывод о необходимости нормативного уточнения порядка представления аттестационного дела в рамках процедуры присвоения ученых званий на территории новых субъектов; лишения ученой степени или ученого звания; учета решения компетентного органа об отказе в присуждении ученой степени или присвоении ученого звания, принятого до включения субъекта в состав Российской Федерации; обеспечения соответствия диссертационных советов, создаваемых на базе организаций, расположенных на территории новых субъектов, установленным критериям.

Ключевые слова: ученое звание, ученая степень, ДНР, ЛНР, Херсонская область, Запорожская область.

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF LEGAL REGULATION OF PROCEDURES STATE SCIENTIFIC CERTIFICATION ON THE TERRITORY OF NEW CONSTITUENT ENTITIES OF RUSSIAN FEDERATION

Abstract: the purpose of the article is to consider the specifics of the procedures for conferring academic degrees and academic titles on the territories of the new constituent entities that became part of the Russian Federation – the Donetsk and Lugansk People's Republics, Zaporozhye and Kherson regions, as well as to determine the prospects for improving their legal regulation. The achievement of the goal facilitated by the use of general

scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and the formal legal method. An analysis of the provisions of regulatory legal acts regulating the procedure for awarding academic degrees and academic titles carried out; establishing requirements for dissertation councils. A conclusion is made about the need for regulatory clarification of the procedure for submitting an attestation case within the framework of the procedure for conferring academic titles on the territory of new subjects; deprivation of an academic degree or academic title. It is necessary to clarify the procedure for taking into account the decision of the competent authority to refuse to award an academic degree or award an academic title, taken before the inclusion of the subject in the Russian Federation. It is necessary to clarify the procedure for ensuring compliance of dissertation councils created based on organizations located on the territory of new subjects with the established criteria.

Keywords: *academic title, academic degree, DPR, LPR, Kherson region, Zaporozhye region.*

30 сентября 2022 г. были подписаны договоры о принятии в состав России Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей. Со дня вхождения в Российскую Федерацию новых субъектов и до 1 января 2026 г. действует переходный период, в течение которого должны быть урегулированы вопросы их интеграции в правовую систему нашей страны.

Особую актуальность данная интеграция имеет в научно-образовательной сфере, поскольку это позволит эффективно использовать потенциал новых субъектов для научно-технологического развития государства. Такое развитие будет гарантировать достижение самостоятельности страны за счет высокой результативности исследований и разработок, а также обеспечит ее конкурентоспособность в социальной, культурной, образовательной и экономической областях [1], что, в свою очередь, послужит решению важной политической задачи – обеспечению национальной идентичности, сохранению традиционных ценностей, справедливости, укреплению связи поколений вне зависимости от вероисповедания, религиозной или этнической принадлежности [2, с. 72].

В целях правовой регламентации отношений в сфере науки и образования на территории новых субъектов был принят соответствующий федеральный закон [3]. Он посвящен нормативному регулированию ряда вопросов, в том числе процедур государственной научной аттестации.

Прежде всего определено соответствие уровней образования, существовавших в новых субъектах, уровням образования в Российской Федерации. Так, дополнительное высшее профессиональное образование (подготовка кадров высшей научно-педагогической и научной квалификации по программам подготовки научно-педагогических

кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ассистентуры-стажировки в Донецкой Народной Республике) и высшее образование (подготовка кадров высшей квалификации по программам подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ассистентуры-стажировки в Луганской Народной Республике) приравнены к уровню высшего образования – подготовке кадров высшей квалификации по программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программам ассистентуры-стажировки. Приравниваются к названному уровню высшего образования также образовательно-научный и образовательно-творческий уровни высшего образования, установленные ранее в Запорожской и Херсонской областях до момента их принятия в состав Российской Федерации.

Определено и соотношение ученых степеней, а также ученых званий. Так, полученные ранее в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Украины научная степень доктора философии и ученая степень кандидата наук соответствуют ученой степени кандидата наук, ученая степень доктора наук – одноименной ученой степени. Ученые звания старшего научного сотрудника, старшего исследователя, доцента соответствуют ученому званию доцента, а ученое звание профессора – одноименному ученому званию. Что касается научных специальностей, указанных в документах об ученых степенях, их соответствие специальностям, по которым присуждаются ученые степени, устанавливается Минобрнауки России.

Ученая степень или ученое звание признаются в Российской Федерации без прохождения процедуры признания. Однако это возможно лишь в случае, если обладатель ученой степени или ученого звания был признан гражданином Российской Федерации либо, являясь гражданином Российской Федерации, постоянно проживал на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Херсонской или Запорожской областей на 30 сентября 2022 г., а ученая степень или ученое звание были получены в соответствии с законодательством Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики или Украины.

Интерес представляет положение, согласно которому на лиц, обучающихся по программам подготовки в докторантуре на территории новых субъектов, распространяются соответствующие права, социальные гарантии, обязанности и ответственность, предусмотренные в соответствии с законодательством данных субъектов на день их принятия в Российскую Федерацию, а также Украины. Эти гарантии действуют

до завершения указанными лицами обучения (подготовки) в докторантуре. В то же время докторантура по законодательству Российской Федерации не является уровнем высшего образования и полностью отнесена к сфере науки, что обуславливает различия в правовом статусе лиц, обучающихся по программам докторантуры на территории новых субъектов и лиц, осуществляющих подготовку диссертации на соискание ученой степени доктора наук.

Отдельным нормативным правовым актом Правительства РФ (далее – Особенности) определена специфика присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий, предусмотренных системой государственной научной аттестации, лицам, признанным гражданами Российской Федерации в связи с принятием новых субъектов в ее состав, а также гражданам Российской Федерации, которые постоянно проживали на территориях таких субъектов [4].

Согласно Письму Минобрнауки России от 24 марта 2023 г. № МН-3/2685 «Об особенностях присуждения ученых степеней» [5], требования к диссертационным советам, критерии, которым должны соответствовать диссертации, и порядок присуждения ученых степеней диссертационными советами новых субъектов определялись нормативными правовыми актами, действовавшими на их территориях до принятия в состав Российской Федерации, до 31 декабря 2023 г. Однако Особенности продолжают действовать до 1 января 2026 г. и выражаются в ряде ключевых моментов.

Так, после публичной защиты диссертации в новых субъектах в Минобрнауки России направляется экземпляр аттестационного дела. Далее экспертный совет Высшей аттестационной комиссии рассматривает его и дает заключение о соответствии научных специальностей, указанных в документах об ученых степенях, полученных на территориях новых субъектов, научным специальностям, указанным в номенклатуре специальностей, по которым присуждаются ученые степени. Наличие данного заключения выступает обязательным условием для принятия решения о выдаче диплома кандидата наук или диплома доктора наук.

Кроме того, предусмотрен упрощенный порядок публичной защиты диссертации в случае, если лицо защитило ее на территории нового субъекта до момента его вхождения в состав Российской Федерации, однако не получило документ об ученой степени или о научной степени доктора философии, образец которого утвержден в соответствии с законодательством Украины. В этих целях в Минобрнауки России необходимо направить заявление с приложенными документами. Для соискателя ученой степени кандидата наук требуется представить

документ, подтверждающий сдачу кандидатских экзаменов, который должен быть выдан в соответствии с требованиями, ранее действовавшими на территории новых субъектов.

Следует отметить, что в отличие от обычного порядка защиты диссертации, существующего на территории Российской Федерации, в данном случае наличие заключения организации, в которой выполнялось исследование, не является обязательным для принятия Минобрнауки России решения о проведении публичной защиты диссертации. Последняя должна отвечать критериям, действовавшим на территории новых субъектов.

Процедура защиты диссертации в упрощенном порядке подразумевает выступление соискателя ученой степени на заседании диссертационного совета с научным докладом. В нем должны быть освещены основные идеи и выводы диссертации, обозначены вклад автора в проведенное исследование, степень новизны и практической значимости его результатов. Научный доклад подлежит обсуждению на заседании диссертационного совета. При этом еще одним отличием упрощенного порядка защиты диссертации от обычного является отсутствие требования о выступлении научного руководителя или научного консультанта, а также официальных оппонентов по диссертации.

Что касается процедуры присвоения ученых званий, в течение переходного периода и при условии подачи до 30 июня 2023 г. документов, необходимых для рассмотрения вопроса о присвоении ученого звания должны применяться критерии и требования к лицам, претендующим на присвоение ученых званий, которые ранее действовали на территории новых субъектов. В данном аспекте стоит обратить внимание на содержание Письма Минобрнауки России от 29 марта 2023 г. № МН-3/2857 «Об особенностях присвоения ученых званий» [6]. В соответствии с ним при подготовке аттестационных документов в порядке, предусмотренном Особенностями, необходимо руководствоваться критериями, действовавшими до 30 сентября 2022 г.

Однако в случае представления аттестационного дела на общих основаниях, в соответствии с Положением о присвоении ученых званий, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2013 г. № 1139 [7], могут применяться требования и критерии, установленные данным актом. При представлении одним из указанных способов аттестационных дел смешение критериев и требований не допускается. Особенности не предусматривают представления аттестационного дела на общих основаниях, а названное Письмо Минобрнауки России нормативным правовым актом не является,

поэтому более логичной была бы регламентация данного вопроса в соответствующих Особенности.

Важным моментом для присвоения ученой степени и ученого звания является вопрос о рецензируемых научных изданиях. Так, для лиц, опубликовавших основные научные результаты диссертаций и научные труды в рецензируемых научных изданиях Донецкой и Луганской Народных Республик и Украины до 31 декабря 2023 г., указанные публикации приравнены к публикациям в рецензируемых научных изданиях в Российской Федерации без ограничения срока.

Присвоение ученого звания доцента или ученого звания профессора возможно лишь при условии наличия определенного педагогического стажа. В целях обеспечения такой возможности установлено, что лицам, признанным гражданами Российской Федерации, а также лицам, которые являются постоянно проживавшими на территории новых субъектов на день их принятия гражданами Российской Федерации, периоды работы в должностях педагогических и научно-педагогических работников в организациях, осуществлявших образовательную деятельность на территориях таких субъектов, а также на территории Украины, засчитываются в стаж педагогической работы.

Следует отметить, что во многом аналогичные особенности присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий ранее применялись к лицам, признанным гражданами Российской Федерации в связи с принятием в ее состав Республики Крым [8]. Однако актуальные особенности дополнены положением об ограничении срока, в течение которого рецензируемые научные издания новых субъектов и перечень научных профессиональных изданий Украины, в которых могут быть опубликованы результаты диссертационных работ на соискание научных степеней кандидата наук, доктора наук и степени доктора философии, признаются соответствующими требованиям, установленным Минобрнауки России. Такой срок истек 31 декабря 2023 г., в связи с чем редакции журналов в целях включения изданий в перечень представили в Минобрнауки России соответствующие заявления.

Наличие переходного периода выступает необходимым следствием принятия в Российскую Федерацию нового субъекта. Однако в правовом регулировании рассматриваемых процедур имеются отдельные проблемы, требующие решения. Так, Положение «О порядке присуждения ученых степеней», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, закрепляет норму, в соответствии с которой лица, которым были присуждены ученые

степени, могут быть лишены их по решению Минобрнауки России в случае, если они присуждены с нарушением требований, установленных соответствующим Положением, либо по письменному заявлению указанных лиц [9]. При этом не учитывается наличие особенностей присуждения ученых степеней для лиц, признанных гражданами Российской Федерации в связи с принятием новых субъектов в ее состав, а также для граждан Российской Федерации, которые постоянно проживали на территории таких субъектов.

Аналогичный пробел отмечается в порядке лишения ученых званий, поскольку Положение «О порядке присвоения ученых званий», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2013 г. № 1139, устанавливает такое основание для принятия соответствующего акта, как лишение ученой степени, которая послужила основанием для присвоения ученого звания. Лицо может быть лишено ученого звания также в случае нарушения порядка его представления к присвоению, предусмотренному пп. 20–24 Положения [7]. Перечень оснований, закрепленных Положением, требует дополнения формулировкой, согласно которой основанием лишения ученого звания выступает нарушение процедуры, предусмотренной Особенности.

Следует отметить, что п. 31 Положения «О порядке присвоения ученых званий», утвержденного Минобрнауки России, определяет, что «лица, которым присвоены ученые звания, могут быть их лишены в течение 10 лет со дня принятия им решения о присвоении ученого звания» [Там же]. Однако вопрос о присвоении ученых званий и присуждении ученых степеней ранее находился в ведении не Минобрнауки России, а компетентных органов, действовавших на территории субъектов. В связи с этим требуется установление конкретных временных границ, в пределах которых соответствующие лица могут быть лишены ученых званий. Для лишения лица ученого звания представляется логичным исчисление десятилетнего срока с момента его присвоения компетентным органом.

Не урегулирован в достаточной степени и порядок учета актов компетентного органа об отказе в присуждении ученой степени или присвоении ученого звания, если он имел место до принятия субъекта в состав Российской Федерации. Положение «О порядке присуждения ученых степеней» и Положение «О порядке присуждения ученых званий» не закрепляют необходимых формулировок. Для решения соответствующего вопроса целесообразно предусмотреть возможность повторного направления аттестационных дел в Высшую аттестационную комиссию Минобрнауки России, если акт об отказе был принят компетентным органом Украины.

Другая проблема касается обеспечения соответствия диссертационных советов, создаваемых на базе организаций, расположенных на территории новых субъектов, критериям, предъявляемым к ним Приказом Минобрнауки России от 10 ноября 2017 г. № 1093 «Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук» [10]. По общему правилу, в состав диссертационного совета включается не менее пяти докторов наук, являющихся специалистами по проблемам каждой научной специальности, по которой диссертационному совету предоставлено право принимать к защите диссертации. В их числе должно быть не менее четырех докторов наук, имеющих в качестве основного места работы организацию, на базе которой создается диссертационный совет.

Однако ввиду необходимости своевременного формирования диссертационных советов, создаваемых на базе организаций, расположенных на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей, на период до 1 января 2026 г. предусмотрено исключение, согласно которому в составе таких советов должно быть не менее пяти докторов наук, являющихся специалистами, в том числе не менее трех докторов наук, являющихся специалистами, имеющими основным местом работы указанную организацию. Допускается включение менее пятидесяти процентов состава диссертационного совета от количества его членов, имеющих основным местом работы указанную организацию [Там же]. Дополнительно к данным условиям возможна корректировка критериев результативности научной деятельности организаций и членов диссертационных советов, утвержденных решением Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России от 3 июня 2015 г. № 1 пл/1 [11], в части снижения требований на срок переходного периода к наличию в организации определенного количества научно-педагогических работников, подготовленных кандидатов и докторов наук, аспирантов.

Совершенствование правового регулирования процедур государственной научной аттестации на территории новых субъектов РФ и их реализация в рамках переходного периода обеспечат скорейшую интеграцию данных субъектов в научно-образовательное пространство нашей страны.

Список литературы:

1. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 февраля 2016 г. № 642 (в ред. от 15 марта

2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 49, ст. 6887; 2021. – № 12, ст. 1982.

2. Жуков, В. И. Российский образовательный суверенитет: преодоление девиаций и формирование новой государственной политики (историко-правовой анализ) / В. И. Жуков // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2023. – Т. 18, № 4. – С. 54–77.

3. Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 17 февраля 2023 г. № 19-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 8, ст. 1197.

4. Об особенностях присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий, предусмотренных системой государственной научной аттестации Российской Федерации, лицам, указанным в части 1 статьи 6 Федерального закона «Об особенностях правового регулирования отношений в сферах образования и науки в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 18 марта 2023 г. № 415 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 13, ст. 2272.

5. Об особенностях присуждения ученых степеней : письмо Минобрнауки России от 24 марта 2023 г. № МН-3/2685. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

6. Об особенностях присвоения ученых званий : письмо Минобрнауки России от 29 марта 2023 г. № МН-3/2857. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

7. О порядке присвоения ученых званий : постановление Правительства РФ от 10 декабря 2013 г. № 1139 (вместе с Положением о присвоении ученых званий) (в ред. от 18 марта 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 50, ст. 6605; 2023. – № 13, ст. 2272.

8. Об особенностях присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий лицам, признанным гражданами Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя : постановление Правительства РФ от 30 июля 2014 г. № 723 (вместе с Положением об особенностях присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий лицам, признанным гражданами Российской Федерации в связи с принятием в Российскую

Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 32, ст. 4496.

9. О порядке присуждения ученых степеней : постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (вместе с Положением о присуждении ученых степеней) (в ред. от 25 января 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 40, ч. 3, ст. 5074; 2024. – № 5, ст. 710.

10. Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук : приказ Минобрнауки России от 10 ноября 2017 г. № 1093 (в ред. от 14 декабря 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.12.2017; 15.02.2024.

11. О рассмотрении ходатайств о создании диссертационных советов : письмо Минобрнауки России от 24 июня 2015 г. № 13-3163. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

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

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

K. S. Krotov,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Municipal Law named after
Professor Vasily Mikhailovich Manokhin
of the Saratov State Law Academy
kirillkrotov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-28-38

ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению некоторых направлений развития правовой политики современной России в сфере высшего образования. Поставленная Президентом РФ задача по возвращению к традиционной базовой подготовке специалистов с высшим образованием, будучи своевременным откликом на вызовы современности, требует осмысления направлений развития отечественной высшей школы, а также тех практик советского периода и последних десятилетий, которые необходимо учитывать при совершенствовании нормативного регулирования образовательных отношений. Целью работы выступает выявление наиболее значимых направлений правовой политики и формирование предложений по их наиболее эффективной реализации. Методологическую базу исследования составляют формально-правовой и дедуктивный методы научного исследования. В результате сделан вывод о принципиальной значимости фундаментальности отечественного образования как для обучения, так и для воспитания, а также важности просветительской работы при формировании ценностно-целевых и морально-нравственных установок обучающихся в организациях высшего образования.

Ключевые слова: высшее образование, правовое регулирование, воспитание, гражданственность, просветительская деятельность.

POSSIBLE DIRECTIONS OF LEGAL REGULATION OF HIGHER EDUCATION IN MODERN RUSSIA

Abstract: the article is devoted to the consideration of some issues of the development of the legal policy of modern Russia in the sphere of higher education. The task by the President of Russia to return to the traditional forming specialists with higher education, being a timely response to the challenges of our time, requires understanding the development of domestic higher education, as well as those practices of the Soviet period and recent

decades that must be taken into account when improving the normative level of educational relations. The purpose of the work is to identify the most significant policies of the law and recommendations for their most effective implementation. The methodological basis of the research consists of formal legal and deductive methods of scientific research. As a result, a conclusion was made about the principal importance of the fundamentality of domestic education, significant both for training and education, as well as the importance of educational work during the forming of the value-target and moral attitudes of students in higher education organizations.

Keywords: *higher education, legal regulation, education, public spirit, educational activities.*

Современный этап развития высшего образования в России характеризуется сложной структурой внутренних и внешних вызовов. На фоне высокой динамики образовательных отношений, непрерывного развития рынка труда и новых требований к профессиональным кадрам повышенную сложность для правового регулирования создает глобальная геополитическая обстановка. Укрепление и развитие многополярного миропорядка оказывает значительное влияние на правовую политику мировых держав, что не обходит стороной и Российскую Федерацию. Жесткая социально-культурная и экономическая конкуренция в глобальном пространстве не всегда характеризуется добросовестностью, что во многом предопределяет очередную волну преобразований в сфере высшего образования, которая далека от своего логического завершения и требует анализа перспективных направлений правового регулирования.

В начале 2023 г., оглашая Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент РФ В.В. Путин поставил задачу по возвращению к традиционной базовой подготовке специалистов с высшим образованием: «Необходим синтез всего лучшего, что было в советской системе образования, и опыта последних десятилетий» [1]. Решение данной задачи, актуальность которой показывают события последних нескольких лет, требует ответа на концептуальный вопрос: каким должно быть высшее образование в сегодняшней России? Как должен быть нормативно урегулирован образовательный процесс и как осуществлять государственный контроль в данном направлении, принимая во внимание специфику образовательных отношений и тенденцию к автономизации вузов?

Концептуальный уровень обсуждения данной проблематики обусловлен продолжающейся дискуссией вокруг следования так называемым болонским принципам единого европейского образовательного пространства [2–5]. Многоуровневое высшее образование, нацеленное на подготовку узкопрофильного специалиста, сулило более

гибкую подготовку кадров и интеграцию в европейское образовательное пространство в противовес фундаментальной подготовке кадров в советских университетах, которая, как и многие другие особенности соответствующего государственного строя, была признана устаревшей и неэффективной. В то же время полноценного включения России в европейское образовательное пространство в виде взаимного признания дипломов выпускников так и не случилось, а вопросы об эффективности отечественного бакалавриата и магистратуры в удовлетворении рынка труда сохранили свою актуальность. Практика одностороннего отказа от сотрудничества с Россией со стороны ряда западных научных и образовательных организаций вкупе с информационным и идеологическим давлением заставили пересмотреть подход к отечественному высшему образованию. Обозначенный Президентом возврат к базовой подготовке специалистов заставил вспомнить о ключевом принципе отечественной высшей школы советского периода, требующем пересмотра и усиления – фундаментальности. Следует согласиться с В. А. Садовничим в том, что данный принцип выступает основополагающим, являя собой главное конкурентное преимущество [6, с. 6].

Вопрос о том, было ли оправдано включение нашего высшего образования в болонскую систему не выглядит первоочередным как для настоящей публикации, так и для текущей образовательной политики России. В. М. Манохин справедливо отметил, что «десятилетиями отлаженную, хорошо себя зарекомендовавшую систему высшего и среднего специального образования ломать в угоду Западу нельзя» [7, с. 132]. Однако сегодня ключевым вопросом видится не только оценка участия России в болонской системе и развитие фундаментальности, но и определение целевых установок образования, а также то, какие текущие практики образовательного процесса следует сохранять и развивать.

Следует отметить, что позиция регулятора в лице Минобрнауки России по вопросу возможности сохранения бакалавриата и магистратуры плавно меняется в сторону возвращения к более привычному и распространенному специалитету. Первоначально среди основных доводов сохранения двухуровневой модели звучала привлекательность отечественного образования для зарубежных студентов, заинтересованных в привычной для них системе дипломов, а также компромиссного варианта в виде «гибридной» магистратуры, предусматривающей продолжение обучения в одном университете после бакалавриата (по аналогии с Московским государственным университетом им. М. В. Ломоносова) [8]. Министр науки и высшего образования РФ В. Н. Фальков, комментируя данный вопрос, отмечал, что «... речь не идет о том, что мы в одночасье вдруг отменим все, с чем жили

больше 20 лет, и вернемся только к специалитету. Вовсе нет. Будут и бакалавриат, и магистратура...» [9]. Спустя два года позиция регулятора скорректировалась в части отказа от понятия «бакалавр» в пользу терминов «высшее образование» и «специализированное высшее образование», что можно фактически рассматривать как плавный переход к специалитету. В обоснование данной позиции министр подчеркнул, что по ряду специальностей и направлений за четыре года невозможно подготовить квалифицированного специалиста, ввиду чего оправдано увеличение сроков обучения до 5–5,5 лет, что особенно актуально для инженеров и педагогов. Ключевыми акцентами остаются подготовка высококвалифицированных кадров для приоритетных отраслей экономики и развитие передовых исследований и разработок [10].

Направленность на поддержку образования и науки в приоритетных отраслях экономики выступает логичным ответом на вызовы глобальной экономической конкуренции, а также выглядит органично связанной с целью достижения технологического лидерства, поставленной Указом Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [11]. Данная направленность находит свое выражение в различных мерах поддержки студентов (в части квот и размеров стипендиального обеспечения) и финансировании исследовательской деятельности (в части государственного запроса на проведение фундаментальных и прикладных научных исследований). Вызывает беспокойство существующий дисбаланс в отношении мер поддержки, касающийся обучающихся и исследователей, занятых в гуманитарной сфере, государственная поддержка которых также имеет перманентное значение. Частным подтверждением этому служит сделанная оговорка по поводу педагогических кадров, срок подготовки которых целесообразно увеличить, что также указывает на необходимость фундаментального освоения дисциплин, на основе чего возможна качественная педагогическая деятельность. Это важно для фундаментальности образования, причем не только в части освоения базовых дисциплин с целью приобретения комплексных знаний, но и в части приобретения ценностно-целевых и морально-нравственных установок, необходимых для каждого специалиста-выпускника.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании) [12] определяет образование как единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков,

ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Под воспитанием понимается деятельность, направленная на развитие личности, формирование у обучающихся трудолюбия, ответственного отношения к результатам труда, чувства патриотизма, гражданственности, уважения к памяти защитников Отечества и подвигам героев, закону и правопорядку, человеку труда и старшему поколению, бережного отношения к культурному наследию и традициям многонационального народа Российской Федерации, природе и окружающей среде, создание условий для самоопределения и социализации обучающихся на основе социокультурных, традиционных российских духовно-нравственных ценностей и принятых в российском обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

Примечательно, что до 2020 г. в Законе об образовании процесс воспитания понимался куда уже – как деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства [13].

Характер уточнений в нормативном регулировании воспитательной компоненты высшего образования сам по себе убедительно показывает вектор развития высшей школы, демонстрируя давно назревший уход от рыночной концепции образования как услуги, уместной для дополнительного образования, но несовместимой с фундаментальным высшим образованием, нацеленным не только на приобретение знаний, умений и навыков, но и формирование личных установок на пользование ими. При определении контуров современной образовательной политики данный момент имеет принципиальное значение, подчеркивая связь образования с де-юре запрещенным явлением государственной идеологии. Запрет на государственную или обязательную идеологию в Конституции РФ [14] вкпе с признанием идеологического многообразия вполне объясним существующим в 90-е годы прошлого века запросом на уход от однопартийной идеологии. В этой же логике выстроены и положения Закона об образовании, не допускающие использование педагогическими работниками своей деятельности в политических целях (например, путем навязывания обучающимся идей политических партий,

принуждение их к вступлению в партии, участию в их деятельности и т.д.). Законодательно слово «идеология» используется в негативном контексте, охватывая противоправную деятельность. В то же время данное явление так или иначе определяется через словосочетание «совокупность взглядов и идей» [15–17]. В данном контексте неверно утверждать отсутствие у государства идеологии, равно как и ценностных ориентиров. Следует признать существовавший определенное время так называемый идеологический вакуум, обусловленный распадом СССР и резкой сменой общественно-политического и идеологического уклада российского общества. Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. В. Володин отнес к причинам распада Союза неэффективность однопартийной системы, несостоятельность плановой экономической модели и действующие на тот момент конституционные положения, допускающие свободный выход республик из состава СССР [18]. Отчасти объединяющим эти причины выглядит более глобальное обстоятельство в виде размытия идеологии, скреплявшей советское общество, в отсутствие которой разрушение государственности стало вполне достижимой задачей геополитических конкурентов СССР.

В последние годы Российским государством проделана значительная работа по недопущению ситуации в виде заполнения «идеологического вакуума» ценностными положениями Основного Закона. Ключевым нормативным актом здесь следует признать Указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 [19], прямо указывающий на воспитание в духе уважения к традиционным ценностям как на ключевой инструмент государственной политики в области образования и культуры.

Таким образом, «цель образования – обеспечить интеллектуальное развитие общества, заблокировать стагнацию, раскрепостить ту энергию, которая приводит в движение все сферы деятельности человека, генерирует составные части системы, обеспечивает его жизнь и деятельность» [20, с. 61]. Для достижения всего этого недостаточно декларативных норм Закона об образовании и иных правовых актов – требуется пересмотр образовательных стандартов.

Нормативное регулирование требований к морально-нравственному воспитанию выпускников выглядит особенно символичным и показательным в отношении юридических кадров, учитывая их особую роль в обеспечении законности и правопорядка. Как справедливо отметил С. В. Кабышев, «в ситуации сжатия исторического времени общественная практика зачастую опережает право, особенно в периоды социальной турбулентности и кризисов. Правовые нормы либо

не успевают сформироваться в ответ на общественные запросы, либо оказываются казуистичными (инцидентными) и нестабильными. Чтобы оперировать правом в этих условиях, юрист должен опираться на его основы (правовые принципы, презумпции, ценности). А это требует правовой обстоятельности и широкого кругозора» [21, с. 113]. Следует признать, что в действующих Федеральных государственных стандартах данные качества отражены весьма скромно, охватывая такие широкие формулировки, как «гражданская позиция» (в числе мотивов профессиональной деятельности отдельных программ специалитета), «патриотизм» (должного мотивировать к профессионально-служебной деятельности). На контрасте с этим Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования 2000 г. указывал, что юристу необходимо обладать:

- 1) гражданской зрелостью и высокой общественной активностью;
- 2) профессиональной этикой;
- 3) правовой и психологической культурой;
- 4) глубоким уважением к закону и бережным отношением к социальным ценностям правового государства, чести и достоинству гражданина;
- 5) высоким нравственным сознанием;
- 6) гуманностью;
- 7) твердостью моральных убеждений;
- 8) чувством долга;
- 9) ответственностью за судьбы людей и порученное дело;
- 10) принципиальностью и независимостью в обеспечении прав, свобод и законных интересов личности, ее охраны и социальной защиты;
- 11) необходимой волей и настойчивостью в исполнении принятых правовых решений;
- 12) чувством нетерпимости к любому нарушению закона в собственной профессиональной деятельности [22].

Специфическими и относимыми преимущественно к деятельности в области юриспруденции выглядят позиции 9, 10 и 12. Все остальные качества должны быть присущи каждому гражданину России, для чего их необходимо целенаправленно развивать в ходе воспитательной работы, проводимой в организациях высшего образования вне зависимости от направления подготовки. Невнимание к данным категориям создает угрозу подготовки поколений специалистов, обладающих необходимой для соответствующей деятельности квалификацией, но не объединенных ценностными установками, направляющими их профессиональную деятельность на служение

Отечеству. В связи с этим действующие образовательные стандарты высшего образования требуют пересмотра с точки зрения дополнения и развития положений, касающихся морально-нравственных качеств выпускников, их отношения к законности и правопорядку, патриотизма и гражданственности.

В продолжение темы педагогического образования и важности формирования ценностно-целевых установок следует затронуть также подготовку научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре. В рамках реформирования образования Президентом РФ отдельно было отмечено, что задачей аспирантуры выступает подготовка кадров для научной и преподавательской деятельности, что подводит черту под резкими колебаниями правового регулирования в последние годы, ставящими во главу угла как научную, так и образовательную составляющую подготовки в аспирантуре [1]. В соответствии с п. 14 Положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров [23] программа аспирантуры (адъюнктуры) включает в себя научный и образовательный компоненты, а также итоговую аттестацию. Данная расстановка акцентов выглядит логичной с точки зрения первичной цели аспиранта в виде подготовки и защиты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук. Образовательная направленность необходима как для сугубо научной (в части освоения положений истории философии и науки, иностранных языков, прикладных дисциплин, затрагивающих вопросы организации и методологии научной работы), так и для осуществления педагогической деятельности (в части вопросов дидактики и психологии, необходимых преподавателю для эффективного управления учебным процессом). Отсутствие примечаний относительно воспитательной работы, проводимой с аспирантами, на первый взгляд выглядит логичным, поскольку к освоению программ аспирантуры допускаются лица, имеющие образование не ниже высшего (специалитет или магистратура), в том числе полученное в иностранном государстве, признанное в Российской Федерации, соответственно необходимая воспитательная работа с поступающими в аспирантуру уже проведена. С другой стороны, задачей педагогической деятельности в отношении аспирантов и адъюнктов должно выступать не только формирование знаний о профильной дисциплине и навыков организации учебного процесса, но и ориентация их на грамотно выстроенную воспитательную работу. Данное уточнение должно быть учтено в рамках развития нормативных положений, регулирующих подготовку в аспирантуре (адъюнктуре), так как имеет существенное значение для формирования эффективной целостной системы подготовки кадров.

Наряду с высказанными предложениями по уточнению отдельных требований к нормативному регулированию образовательной деятельности в части ее воспитательной компоненты, остается нерешенным вопрос об эффективном государственном контроле за их реализацией. В противовес знаниям, навыкам и умениям, качество которых контролируется образовательными организациями в ходе промежуточных и итоговых аттестаций, равно как и государственному контролю за образовательными организациями в этой части, очевидную сложность вызывает вопрос о том, возможно ли организовать контроль за морально-нравственными качествами выпускников, глубиной их патриотизма и подлинностью гражданственности. Учитывая сложный характер указанных категорий, ответ на данный вопрос представляется отрицательным, ввиду крайне сомнительной возможности устроить экзамен по нравственности, законности и справедливости. В данном направлении, с одной стороны, необходима организация работы по введению обязательных требований к проведению работы с обучающимися, а с другой – осуществление регулирования посредством метода убеждения. Показательным примером в данной части выступает деятельность Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание» [24], охватывающей широкий круг социальных групп – от школьных классов до трудовых коллективов государственных служащих. Вне всяких сомнений просветительская деятельность лекторов данного общества несет в себе национальную идею, которая не привязана к деятельности каких-либо политических партий, но основана на патриотизме. Принимая во внимание специфику воспитательной работы с молодежью, имеющей широкий доступ к информации, такая просветительская деятельность выглядит перспективной поддержкой воспитательной работе, проводимой университетским сообществом.

Таким образом, при определении направлений образовательной политики нашей страны необходимо исходить из принципа фундаментальности, который должен обеспечиваться посредством подготовки профессиональных кадров, обладающих как фундаментальным знанием базовых дисциплин соответствующего профиля, так и совокупностью морально-нравственных качеств и ценностно-целевых установок, позволяющих использовать полученные знания на благо Российского государства и общества. Для этого необходимо уточнение требований федеральных государственных образовательных стандартов, требований к программам аспирантуры (адъюнктуры), а также проведение просветительской работы с молодежью, направленной на сплочение вокруг национальной идеи, выраженной в патриотизме, развитии страны.

Список литературы:

1. Послание Президента Федеральному Собранию 21 февраля 2023 г. // Президент России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70565> (дата обращения: 08.06.2024).
2. Ручкина, Г.Ф. Болонская система в России / Г.Ф. Ручкина // Правовой альманах. – 2022. – № 7 (20). – С. 28–30.
3. Тхагапсоев, Х.Г. Расставаясь, обрести: к ориентирам «пост-болонского» развития вузовского образования в России / Х.Г. Тхагапсоев, М.М. Яхутлов // Высшее образование в России. – 2022. – Т. 31, № 10. – С. 44–55.
4. Палий, М.А. Болонская система образования в России – «за» или «против»? / М.А. Палий // Проблемы когнитивного и функционального описания русского и болгарского языков. – 2023. – Т. 17, № 3. – С. 43–59.
5. Сидакова, Н.В. Выход из болонского процесса – неизбежность и логика российского образования / Н.В. Сидакова // Вестник Северо-Осетинского государственного университета имени К.Л. Хетагурова. – 2023. – № 4. – С. 93–98.
6. Садовничий, В.А. Высшая школа России: вектор развития / В.А. Садовничий // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Проблемы высшего образования. – 2023. – № 2. – С. 5–11.
7. Севрюгин, В.Е. О первопроходцах отечественной административно-правовой науки. К столетию профессора Василия Михайловича Манохина / В.Е. Севрюгин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2023. – № 4 (153). – С. 127–134.
8. Болонская система. Парламентские слушания 27 июня 2022 г. – URL: <https://www.youtube.com/watch?v=GK-HYiaqAEc> (дата обращения: 08.06.2024).
9. Будут и бакалавриат, и магистратура // Коммерсантъ. – URL: <https://www.kommersant.ru/amp/5381815> (дата обращения: 08.06.2024).
10. Фальков: Понятия «бакалавр» в российской системе высшего образования не будет // Российская газета. – URL: <https://www.rg.ru/2024/05/14/falkov-poniatiia-bakalavr-v-rossijskoj-sisteme-vysshego-obrazovaniia-ne-budet.html> (дата обращения: 08.06.2024).
11. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : указ Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 20, ст. 2584.
12. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 66.
13. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; 2019. – № 52, ч. 1, ст. 7833.
14. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газ. – 1993. – № 237; Официальный

интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.10.2022).

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

16. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 23 ноября 2020 г. № 733 (в ред. от 29 марта 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 48, ст. 7710; 2023. – № 14, ст. 2399.

17. Рекомендательный глоссарий терминов и определений государств – членов ОДКБ в сфере обеспечения национальной и международной безопасности (принят 19 декабря 2023 г. Постановлением 16–6.3 Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности) // Сайт Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности. – URL: <https://paodkb.org/> (дата обращения: 08.06.2024).

18. Володин назвал три главные причины распада СССР // Рос. газ. – URL: <https://rg.ru/2023/12/12/volodin-nazval-tri-glavnye-prichiny-raspada-sssr.html> (дата обращения: 08.16.2024).

19. Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 46, ст. 7977.

20. Жуков, В.И. Диагноз российских реформ образования и науки / В.И. Жуков // Вестник российской нации. – 2015. – № 3. – С. 49–64.

21. Кабышев, С.В. Формула российского юридического образования / С.В. Кабышев // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2023. – № 3 (63). – С. 112–121.

22. Государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования. Специальность 021100 – Юриспруденция. Квалификация – юрист. Регистрационный № 260гум/сп (утв. Минобразования РФ 27 марта 2000 г.). Документ не опубликован. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении положения о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) : постановление Правительства РФ от 30 ноября 2021 г. № 2122 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 49, ч. 2, ст. 8308.

24. О создании Общероссийской общественно-государственной просветительской организации «Российское общество «Знание» : указ Президента РФ от 11 декабря 2015 г. № 617 (в ред. от 25 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 50, ст. 7145; 2018. – № 53, ч. 1, ст. 8610.

В.С. Хижняк,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук

V.S. Khizhnyak,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher, Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-39-48

СОХРАНЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА КАК ПРИОРИТЕТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению сохранения и развития человеческого капитала как приоритета деятельности публичной власти в Российской Федерации в условиях современных вызовов. Цель работы – разработка предложений по совершенствованию российской конституционно-правовой политики по данному вопросу. В результате исследования было выявлено, что сохранение и развитие человеческого капитала – своеобразная квинтэссенция такого приоритета деятельности органов публичной власти, как соблюдение, реализация и защита прав человека, трансформированного через призму современных вызовов, связанных с процессами изменения международной и национальной инфраструктур. Выявлены основные направления совершенствования конституционно-правовой политики РФ по вопросам сохранения и развития человеческого капитала в современных условиях, обоснованы значение деятельности органов публичной власти для реализации этих направлений и необходимость участия в этой деятельности органов публичной власти всех уровней. Сформулировано понятие «национальный человеческий капитал» и дано его содержание.*

***Ключевые слова:** публичная власть, человеческий капитал, конституционное право, конституционные права человека, конституционно-правовая политика, приоритет деятельности органов публичной власти.*

PRESERVATION AND DEVELOPMENT OF HUMAN CAPITAL AS A PRIORITY FOR PUBLIC AUTHORITY IN RUSSIA: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT

***Abstract:** this article is devoted to the consideration of the preservation and development of human capital as a priority for the activities of public authorities in the Russian Federation in the context of modern challenges. The purpose of the work is to develop proposals for improving Russian constitutional and legal policy on this issue. As a result of the study, it was revealed that the preservation and development of human capital is a kind of quintessence of such a priority of the activities of public authorities as the observance, implementation and protection of human rights, transformed through the prism of modern challenges associated with the processes of transformation of international and national infrastructures, the need for the participation of public authorities at all levels in this activity. The author has identified: the main directions for improving the constitutional and*

legal policy of the Russian Federation on the issues of preserving and developing human capital under modern conditions, the importance of the activities of public authorities for the implementation of these directions. The concept of "national human capital" was formulated and its content was explained.

Keywords: *public power, human capital, constitutional law, constitutional human rights, constitutional and legal policy, priority of activities of public authorities.*

Современный этап развития экономики стимулирует трансформацию международной и национальной инфраструктур, направленную на углубление интеграции национальных экономических систем и дальнейшее развитие постиндустриализации. Обе инфраструктуры охватывают значительное число сфер: транспорт, средства связи, компьютерную сеть Интернет, финансовую инфраструктуру, систему мировой торговли, военную инфраструктуру [1, с. 97–126]. В подобных условиях возрастает значение вопросов сохранения и развития человеческого капитала как одного из главных факторов, определяющего возможности государства участвовать в мировых экономических процессах и уровень прибыли, которую они смогут из них извлекать. В специальной литературе отмечается, что увеличение на 1 % качества человеческого капитала страны способствует увеличению ее ВВП на 3 % [2, с. 45]. Поэтому проблемы, связанные с сохранением и развитием человеческого капитала на современном этапе, представляются нам одним из наиболее важных приоритетов деятельности публичной власти в Российской Федерации. Следует отметить, что в развитых странах доля человеческого капитала в богатстве страны – более 80 %, тогда как в Российской Федерации она едва достигает 50 % [2, с. 45]. Таким образом, объективно России необходимо увеличить этот процент для того, чтобы сохранить конкурентоспособность своей экономики в современных условиях.

В специальной литературе есть вполне устоявшееся определение понятия «человеческий капитал». Под ним предлагается понимать интеллектуальные ресурсы общества, а сам термин используется и для обозначения качества населения [3, с. 18]. Последнее определяется такими характеристиками, как: средний уровень образования населения, уровень развития экономики и условий для реализации экономических свобод, уровень развития науки, культуры, здравоохранения и их доступности, экологического благополучия, миграционных процессов, информационных технологий, а также информационного обеспечения общественных процессов.

Здесь мы можем увидеть прямую взаимосвязь между научными характеристиками человеческого капитала и конституционными

правами и свободами человека и гражданина. На наш взгляд, особое значение для развития человеческого капитала имеют такие гарантированные конституцией права, как: право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, свобода труда, право на охрану здоровья, право на образование, свобода творчества, право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям (ст. 34, 37, 41, 43, 44 Конституции РФ) [4].

Можно выделить и те конституционные права, которые имеют опосредованное значение для сохранения и развития человеческого капитала: частной собственности, наследования, иметь землю в частной собственности, на отдых, защиту государством семьи, материнства и детства, право и обязанность родителей заботиться о своих детях и воспитывать их, на социальное обеспечение, жилище, благоприятную окружающую среду, закрепленные в ст. 35, 36, ч. 5 ст. 37, ч. 1 и 2 ст. 38, 39, 40 и 42 Конституции РФ [4]. Например, собственность является экономической базой для осуществления человеком предпринимательской деятельности или получения образования и медицинских услуг на платной основе. Право на благоприятную окружающую среду может выступать в качестве гарантии права на охрану здоровья, так как ее качество оказывает непосредственное влияние на уровень здоровья населения. Обязанность родителей заботиться о своих детях и заниматься их воспитанием означает и наличие ответственности за получение последними образования и медицинской помощи, которые и являются основными факторами развития человеческого капитала.

Особо следует подчеркнуть, что большинство конституционных прав, возможность реализации и защиты которых является определяющей для сохранения и развития человеческого капитала, носит социально-экономический характер. Это объективно объясняется тем, что понятие «человеческий капитал» относится к экономике, а население приравнивается к иным ресурсам государства. Однако будет несправедливо считать, что обеспечение реализации и защиты иных групп прав, таких как личные и политические, не имеет какого-либо значения для достижения указанной цели.

Человеческий капитал является особым ресурсом государства. Для его сохранения и развития немаловажное значение будет иметь и обеспечение права на жизнь, личную свободу, свободу совести и вероисповедания, возможность участия в политической жизни государства через реализацию избирательных прав, права петиции, свободы мирных собраний, митингов и шествий.

Таким образом, для сохранения и развития человеческого капитала важное значение имеет возможность эффективной реализации и защиты всей совокупности конституционных прав человека. Не случайно права и свободы личности составляют единую конституционную ценность. Кроме того, в экономической науке всегда важное значение уделялось возможности удовлетворения всей совокупности потребностей трудящихся (как материальных, так и духовных), так как это положительно сказывается на их производительности.

Необходимо отметить, что среди изменений, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г., были и те, которые, на наш взгляд, относятся к проблеме сохранения и развития человеческого капитала. Это положения, содержащие гарантии всестороннего развития детей, сохранения языка и культуры, развития экономики, охраны окружающей среды, науки и техники, социальной сферы, здравоохранения, уважения труда и минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума (ч. 4 ст. 67.1, ч. 4 ст. 68, п. «е» ст. 71, п. «ж» ч. 1 ст. 72, ч. 5 ст. 75 и ст. 75.1 Конституции РФ) [4].

Закрепление этих прав можно считать конституционными гарантиями сохранения и развития человеческого капитала в России, но ими они не исчерпываются. Таковыми являются и обязанности государственных органов по обеспечению реализации и защиты конституционных прав человека и гражданина, установленные как в Основном Законе государства, так и в текущем законодательстве. В связи с этим следует особо выделить: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, позиционирование России в качестве социального государства, обязанности по охране труда и здоровья людей, «обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг, финансовых средств, поддержка конкуренции и свободы экономической деятельности», обязанность по финансированию программ охраны и укрепления здоровья населения, развития государственной и муниципальной систем здравоохранения (ст. 2, 7, 8 ч. 2 ст. 41 Конституции РФ) [4]. В то же время все функции и полномочия органов публичной власти, включая органы местного самоуправления, установленные как в Основном Законе, так и в текущем законодательстве РФ, так или иначе связанные с обеспечением соблюдения, реализации и защиты прав человека и гражданина, следует считать гарантиями сохранения и развития человеческого капитала. «Права человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и местного самоуправления...», — отмечается в ст. 18 Конституции РФ.

Напрямую, на наш взгляд, связана с рассматриваемой проблемой и ст. 75.1, в которой указано, что в России должны быть созданы «условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность» [4].

Сохранение и развитие человеческого капитала напрямую связано с возможностью эффективной реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, что невозможно без осуществления целенаправленной деятельности всей совокупности органов публичной власти. Их работа строится на принципе приоритетности прав и свобод человека и гражданина. Указанные органы обязаны соблюдать и защищать права человека, в том числе развивая соответствующие конституционно-правовые механизмы.

Таким образом, сохранение и развитие человеческого капитала – своеобразная quintэссенция такого приоритета деятельности органов публичной власти, как соблюдение, реализация и защита прав человека, трансформированного через призму современных вызовов, связанных с процессами трансформации международной и национальной инфраструктур. Органы публичной власти в силу своих конституционных функций и полномочий не только определяют основные стратегические направления деятельности по реализации этого приоритета, но и являются основными субъектами, обеспечивающими ее.

Следует отметить, что в Конституции РФ есть положения, которые указывают на то, что сохранение и развитие человеческого капитала приоритетно для органов публичной власти. Например, полномочия Правительства РФ по «обеспечению проведения единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды; сохранению и развитию научного потенциала России; содействию развитию предпринимательства и частной инициативы» (пп. «в», «в» 1, «е» 3 ст. 114 Конституции РФ) [4]. Ряд соответствующих полномочий Правительства раскрывается в ст. 14–16, 20–23 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. «О Правительстве Российской Федерации» [5].

Согласно положениям ст. 2 и 3 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» указанные органы должны обеспечивать

верховенство Конституции РФ и федерального законодательства [6]. Высший исполнительный орган субъекта федерации «участвует в проведении единой государственной политики в сферах ... науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии; осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, осуществляет меры по обеспечению защиты семьи, материнства, отцовства и детства» (ст. 33 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») [6].

Некоторыми конкретными полномочиями, реализация которых может способствовать сохранению и развитию человеческого капитала, наделены и органы местного самоуправления. Согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ они самостоятельно решают ряд вопросов в экономической сфере и «обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи» [4]. Также их деятельность направлена на «создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов; обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения» (п. 7_2 и п. 14 ст. 14 Федерального закона от 24 сентября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [7].

Таким образом, можно говорить, что органы публичной власти всех уровней осуществляют деятельность, связанную с сохранением и развитием человеческого капитала. В целях эффективного решения задач публичной власти необходимо согласованное функционирование и взаимодействие всех органов, образующих данную систему, о которых говорится в ч. 2 ст. 80, ч. 1 ст. 85 Конституции РФ [4]. Здесь следует согласиться с мнением о том, что «сущность властотношений заключается в навязывании юридически оформленной воли властвующего субъекта подвластному субъекту, направляя его работу или усилия в реализации своей компетенции в определенное выгодное (или необходимое) направление» [8, с. 45].

В первую очередь для совершенствования подобной деятельности органов публичной власти в России необходима грамотная консти-

туционно-правовая политика по вопросам сохранения и развития человеческого капитала, которую, на наш взгляд, можно считать особым направлением конституционно-правовой политики государства по вопросам прав человека.

Важность обеспечения сохранения и развития человеческого капитала как одного из стратегических направлений российской конституционно-правовой политики подчеркивается и в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию как органу публичной власти, воплощающему в законах правовую политику государства. Например, в Послании от 21 апреля 2021 г. прямо указывалось на необходимость «сбережения народа России», что объявлялось «национальным приоритетом» [9]. В Послании от 21 февраля 2023 г. говорилось об укреплении гарантий для трудовых коллективов, снижении безработицы, решении «структурных проблем в технологиях, в финансах, в кадрах», «повышении качества школьных, вузовских учебных курсов» [10].

Хотелось бы особо отметить, что в последнем Послании Президент РФ В.В. Путин подчеркнул необходимость повышения качества курсов по таким гуманитарным наукам, как «история, обществознание, литература, география, – чтобы молодежь могла как можно больше узнать о России, ее великом прошлом, о нашей культуре и традициях» [10]. Этим подчеркивается, что качество человеческого капитала не может быть обеспечено изучением исключительно точных наук. Большое значение для его формирования имеют нравственные и культурные ценности, традиции.

В этом Послании говорилось и о необходимости «расширять перспективные внешнеэкономические связи и выстраивать новые логистические коридоры» [10], что важно для эффективной встраиваемости российской экономики в мировую в условиях трансформации международной и национальной инфраструктур. Для обеспечения этого необходимо и повышение ее конкурентоспособности, чему будет содействовать качество человеческого капитала.

Таким образом, конституционно-правовая политика РФ, направленная на сохранение и развитие человеческого капитала, должна обеспечивать всю полноту конституционных прав с особым приоритетом в отношении социально-экономических и культурных прав и свобод как наиболее тесно связанных с международной и национальной инфраструктурами.

К сожалению, с принятием новой стратегии социально-экономического развития России возникли проблемы. Ее проект подвергся серьезной и конструктивной критике со стороны ученых-экономистов. Среди причин выделяют «отсутствие методологии последователь-

ной разработки цепочки документов стратегического планирования и взаимоувязанных целевых индикаторов» [11]. Несмотря на то, что и предыдущий подобный документ, действовавший до 2020 г., тоже подвергался критике с точки зрения рассматриваемого нами вопроса, его положительно характеризовал раздел «Развитие человеческого потенциала» [12]. Тем не менее четко обоснованного понятия «человеческий капитал», на наш взгляд, здесь не дано.

Для полноценной реализации конституционно-правовой политики по данному вопросу необходимо само закрепление понятия «человеческий капитал» в законодательстве РФ [10]. Следует отметить, что в специальной экономической литературе принято разграничивать такие понятия, как «человеческий капитал» и «национальный человеческий капитал» [3, с. 18]. Первое относится ко всем мировым «человеческим ресурсам», а второе – к соответствующим ресурсам определенного государства. На наш взгляд, для любой страны приоритетом является развитие собственного человеческого капитала, а его качество во всемирных масштабах будет зависеть от того, каковым оно является в каждом отдельно взятом государстве. Для целей национального законодательства следует использовать эти термины как синонимы, но во избежание проблем с определениями и их толкованием можно предложить употреблять термин «национальный человеческий капитал». Под ним мы предлагаем понимать совокупность знаний, навыков, интеллектуального и культурного уровня, а также уровня здоровья всех лиц, законно находящихся на территории Российской Федерации вне зависимости от их национальности или гражданства.

Тот факт, что мы называем человеческий капитал национальным, не означает его привязки к конкретному этносу, она подразумевается по отношению ко всему многонациональному народу РФ. Также необходимо учитывать тот факт, что иностранцы, законно находящиеся и осуществляющие свою трудовую деятельность на российских предприятиях (например, высококвалифицированные специалисты), тоже вносят вклад в ее экономику, и от их профессиональных качеств зависит ее конкурентоспособность в целом. Эту категорию лиц, на наш взгляд, следует относить к национальному человеческому капиталу. Кроме того, у государства есть возможность контролировать качество иностранных специалистов, осуществляя деятельность по привлечению в страну наиболее квалифицированных из них.

Важной проблемой является и предотвращение так называемой утечки мозгов, то есть оттока российских специалистов в зарубежные страны. Такой процесс ведет к снижению качества национального человеческого капитала и конкурентоспособности отечественной

экономики, что особенно недопустимо в условиях трансформации международной и национальной инфраструктуры. Здесь следует согласиться с мнением, что человеческий капитал – составная часть богатства страны [3, с. 18].

Как верно отмечает Е.В. Виноградова, российская модель государственного суверенитета в настоящее время находится в состоянии трансформации под влиянием как внутренних, так и внешних факторов [13, с. 8]. Одним из таких факторов, на наш взгляд, можно считать и человеческий капитал, поскольку его сохранение и развитие может способствовать укреплению суверенитета.

Проблемой является и то, что в настоящее время в России насчитывается около 54 тыс. документов стратегического характера в экономической сфере, которые практически никак друг с другом не связаны. Их эффективность оценивается как очень низкая [11]. В рассматриваемой сфере можно выделить общую для всего российского законодательства проблему юридической терминологии.

Результатами конституционно-правовой политики РФ, реализуемой органами публичной власти в целях сохранения и развития человеческого капитала в современных условиях, должны стать:

- законодательное установление понятия «человеческий капитал» и связанных с ним понятий;
- принятие закона, регулирующего конкретные обязанности органов публичной власти по сохранению и развитию человеческого капитала в России;
- развитие конституционно-правового регулирования по вопросам привлечения наиболее квалифицированных кадров из-за рубежа и предотвращения миграции квалифицированных специалистов;
- принятие правительственных программ, направленных на сохранение и развитие человеческого капитала и реализацию положений отечественного законодательства, регламентирующего эти вопросы;
- разработка мер, направленных на сохранение и развитие человеческого капитала на федеральном уровне, уровне субъектов федерации и местном уровне.

Осуществление этих мер будет способствовать совершенствованию конституционно-правового регулирования деятельности органов публичной власти в рассматриваемой сфере и обеспечению приоритетности вопросов, связанных как с сохранением и развитием человеческого капитала, так и с обеспечением и защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Список литературы:

1. Комаров, М.П. Инфраструктура регионов мира : учебник. / М.П. Комаров. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2000. – 346 с.
2. Илясова, Ю.В. Развитие человеческого капитала в Российской Федерации и его позиции в международных рейтингах / Ю.В. Илясова, Д.Б. Мираньков, Т.А. Шенгелия // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Экономика и управление. – 2020. – № 2. – С. 44–58.
3. Горбанев, В.А. Человеческий капитал в постиндустриализации / В.А. Горбанев // Мировое и национальное хозяйство. – 2016. – № 4. – С. 17–25.
4. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Рос. газ. – 1993. – № 237; Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 06.10.2022).
5. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45, ст. 7061.
6. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 52, ч. 1, ст. 8973; 2023. – № 32, ч. 2, ст. 6217.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2023. – № 1, ч. 1, ст. 38.
8. Колесников, А.В. Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие / А.В. Колесников. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2021. – 236 с.
9. Послание Президента России Федеральному Собранию от 21 апреля 2021 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65418> (дата обращения: 27.12.2023).
10. Послание Президента России Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/70565> (дата обращения: 27.12.2023).
11. Ведрина, Е. Экономисты раскритиковали новую стратегию социально-экономического развития / Е. Ведрина // Ведомости. – 2021. – 13 мая.
12. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. – URL: <http://government.ru/info/6217/> (дата обращения: 27.12.2023).
13. Виноградова, Е.В. Современная российская государственность. Контрфорс международных санкций и конституционной идентичности / Е.В. Виноградова // Государство и право. – 2022. – № 4. – С. 7–12.

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 the Russian Academy of Sciences
skorolev1976@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-49-58

УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: в статье рассматриваются правовые аспекты управления земельными ресурсами РФ в контексте современных вызовов. Актуальность исследования обусловлена историческим моментом, в котором мы сейчас находимся и который дает нашему государству возможность занять лидирующие позиции на мировой арене в различных сферах. Для достижения этого необходимо грамотное государственное управление, неотъемлемой составляющей которого выступает эффективное правовое регулирование происходящих процессов. Цель статьи заключается в выявлении набора факторов, под воздействием которых в обозримом будущем может измениться механизм государственного управления земельным фондом России, а также анализе состояния их правового регулирования. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. В ходе исследования выявлены существующие недостатки действующего законодательства, влияющие на эффективность деятельности государства в рассматриваемой сфере, сделаны авторские предложения по его совершенствованию.

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

LAND MANAGEMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF MODERN CHALLENGES: LEGAL ASPECTS

Abstract: the article examines the legal aspects of land management in the Russian Federation in the context of modern challenges. The relevance of the study is due to the historical moment in which we are now, and which gives our state the opportunity to take a leading position on the world stage in various fields. This requires competent public administration, an integral component of which is effective legal regulation of ongoing processes. The purpose of the article is to identify a set of factors under the influence of which the mechanism of state management of the Russian land fund may change in the foreseeable future, as well as to analyze the state of their legal regulation. The tasks set were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. The study identified existing shortcomings of the current legislation that affect the effectiveness of the state in this area, and made original proposals for its improvement.

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

Тот исторический момент, который мы сейчас проживаем, создает для нашей страны уникальные условия, чтобы обеспечить себе лидирующие позиции на мировой арене по многим направлениям. При этом многократно возрастает роль правового института государственного управления. Безусловно, под воздействием внешних и внутренних факторов механизм государственного управления, действующий сейчас, будет меняться. Неотъемлемой частью этих изменений станет модернизация нормативной правовой базы. При этом, чтобы попытаться спрогнозировать грядущие преобразования, необходимо понимать, что из себя представляет государственное управление земельными ресурсами, каковы его задачи, какие факторы будут способствовать его изменению.

В теории административного права под государственным управлением понимается «деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти, поскольку общей целью и содержанием деятельности как всего государства в целом, так и любых его органов является какая-либо организация, определенное упорядочение общественных отношений [1, с. 22]. В современных условиях развития России ярко проявляется тенденция усиления роли публичной власти во всех ключевых сферах жизнедеятельности, в том числе в отношениях, возникающих по поводу использования и охраны земли. По сути, мы стоим на пороге нового этапа эволюции института управления в рассматриваемой сфере, который будет существенно отличаться от всего того, что мы имели раньше. Это обусловлено, прежде всего, применением новых подходов к управлению, связанных с развитием инновационных технологий, а также трансформацией самого общества. На первое место будет выходить эффективность рассматриваемой деятельности. Мерилом этого является результат, который имеет существенное значение для поступательного развития отношений в области охраны и использования земель. Соответствующие нормы в законодательстве мы можем видеть уже сейчас. Так, ст. 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» установлено, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований [2].

Бессмысленно спорить с утверждением о том, что органы государственной власти как субъекты земельных отношений на всех исторических этапах развития страны играли и будут играть ведущую роль.

Это стало своего рода аксиомой. Правовым базисом для этого служат нормы Конституции РФ о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; о том, что владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; о том, что каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы, обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам и т.д. [3].

Следует отметить тот факт, что наличие норм, определяющих важность земли и других природных ресурсов для общества и государства, – это характерная черта Конституции РФ, а также многих стран как ближнего, так и дальнего зарубежья. Например, в соответствии со ст. 46, 55 Конституции Республики Беларусь государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов, а охрана природной среды и бережное отношение к природным ресурсам – это долг каждого [4]. Статьи 6, 31, 38 Конституции Республики Казахстан определяют, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу, государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, а граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам [5]. Аналогичные нормы содержатся и в ст. 68 Конституции Республики Узбекистан: «Земля, ее недра, воды, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством» [6]. Конституция Китая в ст. 9 закрепляет, что государство гарантирует рациональное использование природных ресурсов. Запрещается любым организациям и частным лицам какими бы то ни было способами разрушать природные ресурсы [7]. В ст. 163 Конституции земли Бавария (ФРГ) указывается на важность земель сельскохозяйственного назначения: «...Земля, занятая сельскохозяйственными угодьями и лесным хозяйством, является достоянием народа. Сельскохозяйственные угодья не могут отчуждаться для использования их не по прямому назначению. Приобретение земли сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения зависит от доказательства профессиональной пригодности для надлежащего использования ее; она не должна служить исключительно вложению капитала» [8]. Указанное выше является наглядным доказательством того, что рациональное использование земельных ресурсов «является

базисом суверенного развития любого государства, основой пространственного и отраслевого развития в обществе» [9, с. 126].

В ближайшее десятилетие на модернизацию института государственного управления земельными ресурсами будут влиять несколько факторов. Это:

- ухудшающееся состояние земельных ресурсов (в особенности земель сельскохозяйственного назначения и земель лесного фонда);
- формирующийся новый общественный запрос к публичной власти;
- внедрение новых технологий в механизмы взаимодействия общества и государства.

Остановимся более подробно на каждом из них.

Ухудшение состояния природных ресурсов современной России (в том числе и земельных) – тенденция, имеющая тридцатилетнюю историю. Несомненно, процессы деградации окружающей среды наблюдались и раньше. По некоторым статистическим данным, в Советском Союзе они были даже выше, чем в других странах. Например, в СССР на одного жителя приходилось 4 га территории с нарушенной биосистемой, тогда как в США 3 га, в Европе менее 1 га, в Японии 0,3 га, а в целом по миру 1,35 га [10, с. 13]. Однако в наше время они приобретают поистине угрожающую динамику и масштабы. На 1 января 2022 г. площадь нарушенных земель составила 1 091,9 тыс. га, что на 5,9 тыс. га больше по сравнению с предыдущим годом [11, с. 27]. Одной из основных причин снижения качества земель является технологическая (эксплуатационная) деградация почв (нарушение земель, физическая деградация, агроистощение) [12, с. 142]. Несмотря на все усилия со стороны государства, переломить обозначенный вектор не представляется возможным.

Представляется, что у истоков этих процессов лежат проблемы, на которые законодатель упорно не желает обращать внимание. В частности, сложившийся за многие годы односторонний подход к понятию «земля». Данная категория рассматривается исключительно как экономическая ценность, в ущерб своей экологической составляющей. Приоритет отдан регулированию использования земли как пространственно-территориального базиса для освоения строительными, промышленными, транспортными отраслями [13, с. 14]. Те немногие политико-правовые документы, которые определяют значение земли как природного объекта (например, Государственная политика использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы [14], Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [15]) не оказывают

существенного влияния на формирование нового подхода в правовом регулировании земельных отношений через призму их экологизации, а также сохранения качественных и количественных характеристик земель. Принцип рационального использования земельных ресурсов до сих пор не нашел своего закрепления в действующем земельном законодательстве. Между тем его закрепление положит начало новому этапу осмысления функции охраны земель, как со стороны законодателя, так и со стороны хозяйствующих субъектов.

Формирующийся в российском обществе запрос к власти тоже выступает немаловажным фактором, влияющим на совершенствование государственного управления как в целом, так и в области земельных отношений. Дело в том, что начавшаяся в прошлом веке урбанизация страны создала совершенно новый, не типичный с исторической точки зрения для нашего государства городской тип общества. Его неотъемлемыми чертами являются повышение благосостояния граждан, а также спад рождаемости. Все больше жителей России становятся носителями городской культуры, отказываясь от жизни в сельской местности в пользу комфорта и удобства современного мегаполиса. «В итоге горожане формируют и новый общественный запрос к власти, который вкратце заключается в отношении к ней не как к высшей субстанции, а как к сервису» [16, с. 575]. Соответственно, такое восприятие власти в совокупности с развитием новых технологий, цифровизацией уже существующих процессов ведет к неизбежности пересмотра управленческой деятельности государства, а в некоторых случаях и вовсе упразднения отдельных функций. С этим тесно связан третий фактор, который будет оказывать существенное влияние на институт государственного управления земельными ресурсами в ближайшее время, а именно, **внедрение новых технологий в механизмы взаимодействия общества и государства.**

Сегодня внедрение новых технологий (в частности, технологии блокчейн) в сфере учета недвижимости ведется во многих странах. Начиная с 2016 г., такие проекты запущены в Швеции, Грузии, Гане, Гондурасе. Как видим, в этом списке находятся как развитые страны, так и развивающиеся. Каждая из них посредством указанного решает свои проблемы. Для одних это оптимизация операционных процессов, сокращение времени, необходимого для совершения сделок, повышение надежности и прозрачности, снижение риска мошенничества и ошибок в документации, для других – повышение оборотоспособности земельных участков, пресечение различного рода злоупотреблений со стороны чиновников и т.д. В России эксперименты по внедрению таких технологий начались с 2017 г. При участии Росреестра, Агентства

ипотечного жилищного страхования было запущено несколько пилотных проектов. В частности, ведение реестра взаимодействия основных участников процесса регистрации договоров долевого участия в строительстве, а также создание решения, позволяющего фиксировать изменение сведений в Едином государственном реестре недвижимости. В январе 2018 г. в России был зарегистрирован первый договор участия в долевом строительстве с применением технологии блокчейн. К ноябрю 2018 г. таких договоров было уже 894 [17]. Проект был реализован в Ленинградской области. Ценность предложенного механизма определяется основополагающими принципами используемой технологии передачи и хранения данных, которыми являются децентрализация, открытость, прозрачность информации, ее защищенность, а также неизменность внесенных данных. Это позволило всем участникам своевременно иметь доступ к объективной информации. Но что представляется еще более важным – исключение возможности рассинхронизации информационных систем Росреестра и Фонда защиты прав граждан – участников долевого строительства, возможность работы с данными при отсутствии связи между Росреестром и Фондом, отсутствие риска незаконного вмешательства в информационную систему [18]. Проводятся работы по созданию блокчейн-реестра сделок с недвижимостью и автоматизации правовой экспертизы документов по сделкам с недвижимостью на основе смарт-контрактов (г. Москва) [17].

Как видим, работа по внедрению инновационных решений (пусть и в виде эксперимента) набирает обороты, чего нельзя сказать про разработку единой законодательной базы и интеграцию ее в действующее законодательство. В 2019 г. государственной корпорацией «Ростех» была представлена Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Системы распределенного реестра», которая, к сожалению, до сих пор находится в стадии доработки. Документ, по сути, являлся стратегическим инструментом, определяющим приоритеты и перспективы развития технологии в России, что по прогнозу к 2024 г. должно было бы дать суммарный экономический эффект в 1 635 млрд руб. Однако ее рассмотрение, утверждение (не говоря уже о реализации) идут катастрофически долго, что неприемлемо, учитывая те внутренние и внешние вызовы, которые стоят перед нашим государством. В то время как зарубежные страны (Швейцария, Южная Корея и др.) создают специализированные подразделения в государственных органах и специальные зоны развития, которые позволяют вырабатывать и применять различные подходы к законодательному регулированию рассматриваемой области [19], в нашей стране, несмотря на то, что

указанная Дорожная карта называет государственное управление в числе приоритетных направлений развития и масштабирования отечественных отраслевых платформ распределенного реестра, всего лишь внесены поправки в Гражданский кодекс РФ относительно цифровых прав [20].

Да, у нас создана Национальная система пространственных данных – масштабный федеральный проект, цель которого заключается в объединении различных информационных систем в сфере недвижимости федерального, регионального и муниципального уровней [21]. В соответствии со ст. 19 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» введена в эксплуатацию система Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий – обеспечивает учет проводимых контрольными (надзорными) органами мероприятий, учет решений и действий должностных лиц и т.д. [2] Однако все это лишь элементы информационного обеспечения государственных органов управления в сфере охраны и использования земель, облегчающие их деятельность, но не совершенствующие сам механизм. То, что предлагают технологии, о которых говорилось выше, – это совершенно другой уровень, достигнуть который без соответствующего законодательного регулирования невозможно. Для масштабного применения блокчейн должно появиться принципиально другое законодательство [22]. Следует согласиться с мнением Е.В. Былинкиной, которая предлагает две сферы регулирования: правовое регулирование отношений, в которых применяется блокчейн, и регулирование самой технологии. В обоснование предложенной градации положен факт того, что существует широкий спектр решений, в основе которых может лежать применение блокчейна [23, с. 149]. Каждая сфера, в том числе сфера природоресурсных отношений (в частности земельных), будет иметь свои особенности. Таким образом, необходимо:

- на концептуальном уровне определить те направления в области охраны и использования земель, где наиболее целесообразно использование рассматриваемой технологии;
- разработать и интегрировать в действующее законодательство соответствующие нормы, которые станут основой применения инноваций в земельном праве.

По сути, речь идет о создании нового правового института «Применение цифровых технологий в земельных отношениях», что в свете Указа Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [24] является определенно необходимым. В качестве одной из ос-

новых национальных целей развития РФ Указ определяет цифровую трансформацию, а показателем, характеризующим ее достижение, «цифровую зрелость» государственного управления. При этом анализ Единого плана по достижению национальных целей [25], Паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление» [26], Паспорта федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» [28] позволяет сделать вывод о том, что основное внимание Правительства РФ и, соответственно, законодательных органов сосредоточено на трансформации гражданского, административного, уголовного, трудового законодательства. Что, учитывая значимость земли как природного ресурса для государства и общества, является стратегически неверным и в длительной перспективе приведет не только к отставанию эффективности государственного управления в данной сфере перед другими странами, но и дальнейшему развитию тех негативных процессов, которые мы имеем сейчас.

Это, в свою очередь окажет непосредственное влияние на окончательную модель государственного суверенитета, которая воплотится в недалеком будущем, и которая именно сейчас находится в состоянии трансформации под влиянием внутренних и внешних факторов [28, с. 8].

Список литературы:

1. 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.
2. 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. – 2015. – № 51, ч. 1, ст. 5007; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 6.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Конституция Республики Беларусь // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 10.04.2024).
5. Конституция Республики Казахстан // Информационный ресурс akorda.kz. – URL: [https://konstitutsiya-respubliki-kazakhstan—Официальный сайт Президента Республики Казахстан \(akorda.kz\)](https://konstitutsiya-respubliki-kazakhstan—Официальный сайт Президента Республики Казахстан (akorda.kz) (дата обращения: 10.04.2024).) (дата обращения: 10.04.2024).
6. Конституция Республики Узбекистан // Информационный ресурс lex.uz. – URL: [https://30.04.2023.КонституцияРеспубликиУзбекистан\(lex.uz\)](https://30.04.2023.КонституцияРеспубликиУзбекистан(lex.uz) (дата обращения: 10.04.2024).) (дата обращения: 10.04.2024).

7. Конституция Китайской Народной Республики // Информационный ресурс Chinalaw.center. – URL: [https://Конституция КНР \(в ред. 2018 г.\) | Chinalaw.center](https://Конституция КНР (в ред. 2018 г.) | Chinalaw.center) (дата обращения: 10.04.2024).

8. Конституция федеральной земли ФРГ Республики Бавария // Информационный ресурс worldconstitutions.ru. – URL: [https:// Конституция Баварии \(федеральная земля ФРГ\) | Мастерская конституционного дизайна \(worldconstitutions.ru\)](https:// Конституция Баварии (федеральная земля ФРГ) | Мастерская конституционного дизайна (worldconstitutions.ru) (дата обращения: 11.04.2024)) (дата обращения: 11.04.2024).

9. Кучинская, А. В. Правовые особенности формирования государственной политики в области управления земельными ресурсами / А. В. Кучинская, Е. А. Галиновская // Журнал российского права. – 2020. – № 2. – С. 126–135.

10. Данилов-Данильян, В. И. Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект / В. И. Данилов-Данильян, М. Ч. Залиханов, К. С. Лосев. – М. : Изд-во МНЭПУ, 2001. – 328 с.

11. Аналитическая записка «Земельный потенциал России: состояние, проблемы и меры по его рациональному использованию и охране». – М., 2023. – 70 с.

12. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году. – М., 2021. – 197 с.

13. Галиновская, Е. А. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов / Е. А. Галиновская, В. Б. Агафонов, С. А. Боголюбов и др. ; отв. ред. Е. А. Галиновская. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. – 312 с.

14. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы : распоряжение Правительства РФ 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.

15. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 28 сентября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 47, ст. 5489; 2018. – № 41, ст. 6246.

16. Сигалов, К. Е. Применение технологии блокчейн в праве, политике и сфере государственного управления в России / К. Е. Сигалов, П. Б. Салин, А. С. Чувальникова // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. – 2018. – Т. 22. – № 4. – С. 565–580.

17. Бутко, А. В. Применение технологии блокчейн в земельном кадастре и реестре недвижимости / А. В. Бутко // Программная инженерия и технологии разработки информационно-вычислительных систем (ПИИВС-2018) : сб. науч. тр. II Междунар. науч.-практ. конф. – 2018. – Т. 1. – С. 70–74.

18. Информационный ресурс ign.ru. – URL: [https://Первый ДДУ с применением блокчейна зарегистрирован в РФ \(ign.ru\)](https://Первый ДДУ с применением блокчейна зарегистрирован в РФ (ign.ru) (дата обращения: 16.04.2024)) (дата обращения: 16.04.2024).

19. Информационный ресурс digital.gov.ru. – URL: [https://Дорожная карта развития систем распределенного реестра \(digital.gov.ru\)](https://Дорожная карта развития систем распределенного реестра (digital.gov.ru) (дата обращения: 18.04.2024)) (дата обращения: 18.04.2024).

20. О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 21, ст. 1224.

21. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных»: постановление Правительства РФ от 1 декабря 2021 г. № 2148 (в ред. от 25 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 50, ч. 1, ст. 8542; 2023. – № 36, ст. 6710.

22. Дуванов, А. Глобальный вызов / А. Дуванов // Депозитариум. Информационно-аналитическое издание по вопросам инфраструктуры рынка ценных бумаг России и стран СНГ. – 2016. – № 4. – С. 8–11.

23. Былинкина, Е.В. Блокчейн: правовое регулирование и стандартизация / Е.В. Былинкина // Право и политика. – 2020. – № 9. – С. 143–155.

24. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 30, ст. 4884.

25. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 1 октября 2021 г. № 2765-р (с изм. от 24 декабря 2021 г.) // Информационный ресурс economy.gov.ru. – URL: [https://Министерство экономического развития Российской Федерации \(economy.gov.ru\)](https://Министерство_экономического_развития_Российской_Федерации_(economy.gov.ru)_(дата_обращения:_23.04.2024)) (дата обращения: 23.04.2024).

26. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление» : утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9 // Информационный ресурс digital.gov.ru. – URL: [https://Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации \(digital.gov.ru\)](https://Министерство_цифрового_развития,_связи_и_массовых_коммуникаций_Российской_Федерации_(digital.gov.ru)_(дата_обращения:_23.04.2024)) (дата обращения: 23.04.2024).

27. Паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды»: утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28 мая 2019 г. № 9 // Информационный ресурс digital.gov.ru. – URL: [https://Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации \(digital.gov.ru\)](https://Министерство_цифрового_развития,_связи_и_массовых_коммуникаций_Российской_Федерации_(digital.gov.ru)_(дата_обращения:_23.04.2024)) (дата обращения: 23.04.2024).

28. Виноградова, Е.В. Современная российская государственность. Контрфорс международных санкций и конституционной идентичности / Е.В. Виноградова // Государство и право. – 2022. – № 4. – С. 7–12.

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: 10.24412/1608-8794-2024-2-59-67

ПОЛИТИКА ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ КАК ОСНОВА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСОБЫХ РЕЖИМОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ

***Аннотация:** актуальность статьи определяется важностью формирования механизмов комплексного развития экономики как в общероссийском, так и в региональном масштабах посредством учреждения и совершенствования особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Цель статьи заключается в выявлении взаимосвязи между пространственным развитием и созданием территорий с особым публично-правовым режимом осуществления экономической деятельности и определении на этой основе перспектив модернизации законодательства о них. Достижению поставленной цели способствовало использование общенаучных (анализ, синтез, формально-логический, системно-структурный) методов и формально-юридического метода. В результате анализа действующих документов стратегического планирования и нормативных правовых актов Российской Федерации автор пришел к выводу, что правовая и экономическая политика в рассматриваемой сфере прошла длительный этап апробации различных подходов к стимулированию предпринимательской активности, что должно привести к выработке сначала политико-правового (на уровне документов стратегического планирования), а затем и систематизированного законодательного механизма формирования и структурирования особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности в интересах обеспечения поступательного пространственного развития России.*

***Ключевые слова:** правовое регулирование, экономическая деятельность, пространственное развитие, государственное управление, публично-правовой режим.*

SPATIAL DEVELOPMENT POLICY AS THE BASIS FOR LEGAL REGULATION OF SPECIAL REGIMES OF ECONOMIC ACTIVITY IN THE CONTEXT OF MODERN CHALLENGES

***Abstract:** the relevance of the article is determined by the importance of forming mechanisms for the integrated development of the economy both on a national and regional scale through the establishment and improvement of special public legal regimes for the implementation of economic activities. The purpose of the article is to identify*

the relationship between spatial development and the creation of territories with a special public law regime for economic activity and to determine on this basis the prospects for the modernization of legislation on them. The solution of the tasks was facilitated by the use of general scientific methods (analysis, synthesis, formal-logical, system-structural method) and the formal-legal method. As a result of the analysis of existing strategic planning documents and regulatory legal acts of the Russian Federation, the author came to the conclusion that legal and economic policy in this area has already passed a long stage of testing various approaches to stimulating entrepreneurial activity, which should lead to the development of political and legal (at the level of strategic planning documents) first, and then a systematized legislative mechanism for the formation and structuring of special public law regimes for the implementation of economic activities in the interests of ensuring the progressive spatial development of Russia.

Keywords: legal regulation, economic activity, spatial development, public administration, public legal regime.

Пространственное развитие является одной из стратегических задач России, будучи одним из базовых элементов функции планирования в структуре государственного управления. На это ориентировано и содержание Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 17 февраля 2023 г.) [1], в котором указывается на обязательность разработки и принятия соответствующего политико-правового документа. Содержащееся в указанном Законе определение понятия стратегии пространственного развития ориентирует на отождествление пространственного и регионального развития, поскольку данная стратегия подчинена достижению целей, решению задач и реализации приоритетов регионального развития, в том числе за счет обеспечения устойчивости существующего состояния расселения граждан по территории государства. Однако на уровне политико-правового понимания пространственного развития обнаруживается несколько иная трактовка, показывающая двухкомпонентный его состав, включающий в себя оптимизацию территориальной организации экономики и совершенствование системы расселения граждан, а политика регионального развития рассматривается лишь как одно из организационно-правовых и экономических средств обеспечения пространственного развития [2].

Несмотря на возможность Правительства РФ принимать решения по принципу усмотрения, в том числе с учетом геополитических и иных условий, в которых на текущий момент осуществляется государственное управление, представляется, что залогом надлежащей организации политики пространственного развития является ее выстраивание в заложенных законодателем рамках, а ее трансформация должна обеспечивать адаптацию государства к новым вызовам.

Должна также учитываться иерархия политико-правовых документов, которая применительно к данному вопросу означает требование соответствия Стратегии пространственного развития Указу Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [3].

Понятие пространства неоднородно с точки зрения содержательного наполнения, поскольку оно может отождествляться с имеющими географические координаты территориями, в то же время пространство может быть информационным, экономическим, социальным, психологическим, экологическим, духовным и иным. Однако следует иметь в виду, что рассматриваемую Стратегию законодатель относит к числу документов стратегического планирования, принятых в рамках целеполагания по территориальному принципу. Поэтому справедливым является суждение, определяющее парадигму пространственного развития на основе акцентирования внимания на вопросах развития территорий. Одновременно Президент РФ в Основах государственной политики регионального развития исходит из того, что основной задачей, стоящей перед государством в рамках реализации данной политики, является обеспечение пространственного развития экономики. Следовательно, исследуемое понятие с позиции законодателя и Президента РФ имеет в своей основе развитие территории страны во взаимосвязи с повышением эффективности экономики. Речь идет не просто о пространственном развитии, а о пространственном развитии социально-экономических систем, в основе которого лежит качественное изменение структурных характеристик территориальных комплексов. С учетом названной особенности в экономической науке оно представляется в виде трансформации организации пространства посредством совершенствования социально-экономических процессов во взаимосвязи с территориальными преобразованиями, подразумевающей выход на качественно новый уровень хозяйственной деятельности и экономических процессов, происходящих в его пределах [4, с. 59].

Экономический компонент является ключевым для пространственного развития, что предполагает выделение, в первую очередь, экономического пространства в качестве той среды, в которой происходит такое развитие. Нормативно установленной дефиниции экономического пространства не существует, однако ее формулировка должна учитывать единство и однородность указанной среды, в которой действуют хозяйствующие субъекты, что обуславливается рядом положений Конституции РФ [5], закрепляющих необходимость

формирования единого рынка (п. «ж» ст. 71), равенство прав граждан (в том числе экономических) независимо от места проживания (ч. 2 ст. 19). Одновременно в фокусе внимания должны быть и вопросы экономического развития регионов, поскольку разный уровень организации производительных сил сковывает хозяйственные возможности отдельных субъектов РФ, способствуя территориальному расслоению населения по показателям благосостояния, что не позволяет государству в полной мере выстроить социально ориентированную политику.

Взаимосвязь территориально-региональных аспектов экономического пространства и однородности среды ведения хозяйственной деятельности прослеживается в определениях, предлагаемых специалистами в области экономики. В частности, одна из точек зрения ориентирует на наполнение содержания данного понятия такими компонентами, как образуемая используемыми на определенной территории механизмами регулирования экономики социально-экономическая среда взаимодействия субъектов хозяйствования и, собственно, территория взаимодействия названных субъектов, связи между которыми основаны на реализации однотипных механизмов регулирования экономики [6, с. 157].

В связи с этим пространственное развитие зависит от согласованной политики субъектов законодательной власти и государственного управления. Последние в рамках стратегического планирования должны определять векторы совершенствования пространственной организации народного хозяйства, перспективы территориального расселения экономически активного населения и формирования условий для обеспечения прорывного экономического развития. На этой основе являющиеся субъектами законодательной инициативы органы государственного управления (Президент РФ, Правительство РФ) вправе выходить в Государственную Думу с предложениями, направленными на совершенствование правовой организации экономики как в целом, так и в части ее отдельных отраслей и сфер, а также хозяйственного развития нуждающихся в этом территорий. Данные нормативные решения должны соответствовать текущим потребностям экономики, актуальным целям и задачам модернизации народного хозяйства, которые стоят перед государством, геополитическим вызовам, связанным с недружественными действиями ряда зарубежных стран.

В свою очередь, политико-правовые документы, разрабатываемые центральными органами государственного управления в рассматриваемом направлении, должны образовывать в своей совокупности целостный фундамент пространственного развития. Однако в названных документах стратегического планирования акценты в со-

вершенствовании территориальных основ модернизации народного хозяйства расставлены по-разному.

В Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года большое внимание уделяется особым публично-правовым режимам осуществления экономической деятельности, а их формирование относится к числу ключевых приоритетов, обеспечивающих достижение целей и решение задач государственной региональной политики. Очевиден комплексный подход к их организации, учитывающий многообразие таких режимов, включая режимы технологических и промышленных парков, свободных и особых экономических зон и иных территорий с преференциями для ведения бизнеса, создание которых должно обеспечивать приток инвестиций в негосударственный сектор экономики.

В то же время в Стратегии пространственного развития вопросы организации особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности поднимаются фрагментарно. Во-первых, наращивание экономического потенциала и инфраструктурное развитие регионов связывается не с общей оптимизацией подходов к формированию системы таких режимов, каждый из которых выполняет свое собственное предназначение в механизме стимулирования экономического роста, а с использованием отдельных инструментов из арсенала финансово-правовых средств воздействия на состояние экономической сферы. Имеется в виду реструктуризация задолженности по бюджетным кредитам для высвобождения средств на развитие инфраструктуры, необходимой для надлежащего функционирования инновационных научно-технологических центров, территорий опережающего развития, особых экономических зон и некоторых иных строго определенных видов площадок с особым публично-правовым режимом осуществления экономической деятельности. Во-вторых, уделяется внимание отдельным имеющим геостратегическое значение территориям – Арктической зоне РФ и Дальнему Востоку. В последнем случае речь идет о совершенствовании механизмов стимулирования деловой активности в особой экономической зоне и на территориях опережающего развития в данном макрорегионе, а также в свободном порту Владивосток.

Очевидно, что политико-правовые документы в области пространственного развития должны иметь большую степень согласованности. На улучшение состояния экономического пространства ориентированы все предусмотренные федеральным законодательством особые публично-правовые режимы осуществления экономической деятель-

ности, поэтому они не должны выпадать из документов стратегического планирования, посвященных пространственному развитию.

К настоящему времени актуализировался вопрос об обновлении политико-правовых документов, направленных на обеспечение пространственного развития. Дело не только в том, что они рассчитаны на период до 2025 г., но и в том, что существенно изменились условия, в которых принимались рассматриваемые акты, в первую очередь в части геополитического положения Российской Федерации. На сегодняшний день анонсирован проект новой Стратегии пространственного развития России на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, который Минэкономразвития России должно внести на рассмотрение Правительства РФ до 30 августа 2024 г., а ее содержание должно отличаться усилением взаимосвязи с новейшими документами стратегического планирования, определяющими национальные цели и проекты, и формированием актуальных ответов на текущие геополитические вызовы [7]. Одновременно необходимо учитывать, что утвержденные Президентом РФ Основы государственной политики регионального развития уже достигли тех целей, на которые они были в свое время рассчитаны, и нуждаются в обновлении в первую очередь. Поэтому усилия Правительства РФ в сфере обеспечения пространственного развития средствами планирования должны быть прежде всего направлены на подготовку для Президента РФ проекта обновленных Основ, которым надлежит стать базовым документом для последующей детализации политики пространственного развития в соответствующей стратегии, как это следует из содержания законодательства о стратегическом планировании.

Новые политико-правовые документы по вопросу пространственного развития должны исходить из очевидных приоритетов, обусловленных санкционным давлением, проводимой на Украине специальной военной операцией, необходимостью замещения импортной промышленной продукции отечественной, и укрепления технологического суверенитета. Все это предопределяет важность создания требуемых правовых средств противодействия санкционным и иным вызовам [8, с. 100–101].

Нужно отметить, что 2022–2024 гг. показали тенденцию к интенсификации индустриального развития, значительную роль в которой сыграли территории с преференциальным публично-правовым режимом осуществления экономической деятельности, на которых создаются и внедряются перспективные научные и технологические разработки, включая высокоавтоматизированные транспортные сред-

ства [9]. Многие из них приобрели положение точек экономического роста, от которых зависит региональный компонент политики пространственного развития.

Кроме того, разрабатываемые документы стратегического планирования в области пространственного развития должны учитывать новые угрозы и риски. Поскольку часть российских регионов граничит с зоной ведения боевых действий, велика вероятность повреждения инфраструктуры, что накладывает отпечаток на инвестиционную активность, в том числе в рамках организованных на соответствующих территориях особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Вызовы роста и ограничение экономических связей со странами Запада обуславливают также усиление взаимодействия с инвесторами и партнерами из стран Юго-Восточной Азии и Ближнего Востока, однако государственная политика в этом направлении не должна ограничиваться отдельными макрорегионами, включая Дальний Восток, как это реализовано в действующей Стратегии пространственного развития, а ориентироваться на комплексное развитие экономического пространства, в том числе в части особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности.

Недостатком современной государственной политики пространственного развития является отсутствие четко выстроенной доктрины, определяющей роль каждого вида особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности в обеспечении такого развития. Для Основ государственной политики регионального развития допустима позиция обобщения подобных режимов, поскольку это базовый документ в данной сфере. В то же время Стратегия пространственного развития как политико-правовой акт, развивающий соответствующие основы, должна показывать полную картину их предполагаемого вклада в улучшение экономического пространства в условиях современных вызовов. Поэтому в разрабатываемой Стратегии видится необходимым выделить блок вопросов, посвященных каждому из таких режимов. Данный подход позволит преодолеть хаотичность государственной политики в исследуемом направлении и подчинить учреждение и совершенствование подобных режимов четко сформулированной позиции государства относительно их места в обеспечении пространственного развития. Следует учитывать при этом, что характерное для современного общества усиление векторов развития инновационной экономики должно сопровождаться взвешенным процессом нормативного оформления возникающих при этом отношений [10, с. 323–325].

Реализация изложенного подхода будет способствовать в перспективе выработке механизма совершенствования законодательства об особых публично-правовых режимах осуществления экономической деятельности, которое в настоящее время носит несистематизированный характер, а правила, касающиеся каждого из них, вырабатываются исходя из возникающих на момент их разработки потребностей реализации тех или иных экономических инструментов на определенных территориях. Представляется, что правовая и экономическая политика в этой сфере уже прошла длительный этап апробации различных подходов к стимулированию предпринимательской активности, что должно привести к выработке сначала политико-правового (на уровне документов стратегического планирования), а затем и систематизированного законодательного механизма формирования и структурирования особых публично-правовых режимов осуществления экономической деятельности в интересах обеспечения поступательного пространственного развития России.

Список литературы:

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 17 февраля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3378; 2023. – № 8, ст. 1206.
2. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р (в ред. от 30 сентября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 7, ч. 2, ст. 702; 2022. – № 41, ст. 7109.
3. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 4, ст. 637.
4. Суворова, А. В. Пространственное развитие: содержание и особенности / А. В. Суворова // Journal of new economy. – 2019. – Т. 20. – № 3. – С. 51–64.
5. 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 <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
6. Лаврикова, Ю. Г. Концептуальные основы пространственного развития регионов / Ю. Г. Лаврикова // Журнал экономической теории. – 2008. – № 4. – С. 147–162.
7. Официальный сайт Правительства РФ. – URL: <http://government.ru/news/51655/> (дата обращения: 29.05.2024).

8. Габов, А.В. Антисанкционные меры в российском праве / А.В. Габов // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2023. – Т. 18. – № 3. – С. 96–141.

9. Официальный сайт особой экономической зоны «Алабуга». – URL: <https://alabuga.ru/ru/news/news-block/v-oez-alabuga-obsudili-sozdanie-pilotnoy-zony-dlya-vysokoavtomatizirovannykh-transportnykh-sredstv/#v-oez-alabuga-obsudili-sozdanie-pilotnoy-zony-dlya-vysokoavtomatizirovannykh-transportnykh-sredstv> (дата обращения: 29.05.2024).

10. Савенков, А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации : монография / А.Н. Савенков. – М. : Проспект, 2020. – 448 с.

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: 10.24412/1608-8794-2024-2-68-76

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Аннотация: современное состояние транснациональной преступности не только вызывает опасения, но и требует поиска новых путей решения задач, связанных со снижением уровня транснациональной преступности как в мире, так и в Российской Федерации. Особое значение в борьбе с транснациональной преступностью имеют нормы права, закрепленные в международном и национальном (внутригосударственном) законодательстве. В настоящее время международные отношения Российской Федерации с рядом иностранных государств носят характер противоборства, в том числе и в законотворческой сфере. Совершенствование законодательства становится сложной задачей, поскольку в общественном сознании происходит процесс подмены правовых ценностей.

Принимаемые международным сообществом многосторонние соглашения практически не учитывают интересов Российской Федерации. В данной ситуации следует делать упор на принятие новых нормативных правовых актов, основанных на традициях российского права и направленных на лоббирование интересов нашего государства. На международном уровне приоритетной деятельностью является формирование новых нормативно-правовых основ Содружества Независимых Государств.

Цель статьи – показать современное состояние международных и национальных правовых основ борьбы с транснациональной преступностью и определить перспективные направления их совершенствования. В качестве методологической основы выступает диалектический метод познания, а также методы исторического и юридического анализа, синтез, дедукция, индукция. Сформулированы предложения по совершенствованию правовых основ борьбы с транснациональной преступностью.

Ключевые слова: правовые основы, международное сотрудничество, борьба с преступностью, организованная преступность, транснациональная преступность, латентная преступность.

LEGAL BASIS OF THE STRUGGLE WITH TRANSNATIONAL CRIME

Abstract: the current state of transnational crime not only raises concerns, but also requires the search for new ways to solve problems related to reducing the level of transnational crime, both in the world and in the Russian Federation. Of particular importance in the fight against transnational crime are the rules of law enshrined in international and national (domestic) legislation. Improving legislation in the modern world becomes a difficult task, since in the public consciousness there is a process of substitution of legal values.

International relations of the Russian Federation with a number of foreign states are in the nature of confrontation, including in the legislative sphere. Multilateral agreements adopted by the international community practically do not take into account the interests of the Russian Federation. In this situation, emphasis should be placed on the adoption of new regulatory legal acts based on the traditions of Russian law and aimed at lobbying the interests of our state. At the international level, the priority activity is the formation of new regulatory frameworks for the Commonwealth of Independent States.

The purpose of the article is to show the current state of the international and national legal framework for combating transnational crime and to identify promising directions for their improvement. 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 to improve the legal framework for combating transnational crime.

Keywords: *legal basis, international cooperation, struggle with crime, organized crime, transnational crime, latent crime.*

Современное состояние транснациональной преступности в Российской Федерации представляет угрозу национальной безопасности нашего государства. Стремление изолировать Россию и использование в международной политике двойных стандартов препятствуют повышению эффективности многостороннего сотрудничества в борьбе с преступлениями, имеющими транснациональный характер (преступления террористической и экстремистской направленности, наркобизнес и иные преступления, совершаемые организованными преступными формированиями) [1].

Транснациональная преступность – совокупность широкого круга преступлений, среди которых на период первого квартала 2024 г. лидируют преступления, совершаемые с использованием IT-технологий [2]. При этом истинные масштабы транснациональной преступности неизвестны. Официальные статистические данные отличаются от сведений отдельных экспертов как на международном, так и на национальном уровне. Это связано с рядом факторов: 1) разночтениями в понимании положений Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (в документе отсутствует дефиниция понятия транснационального преступления, тем не менее перечислены его признаки); 2) подходами к обобщению статистических данных (например, в российскую статистику не попадают преступления, выявленные на территории иностранного государства, если международное сотрудничество по его расследованию не осуществлялось); 3) высокой латентностью транснациональных преступлений (по некоторым данным, доля латентной преступности в целом доходит до 50 % [3, с. 237], а из всех преступлений, совершенных преступными формированиями, выявляется не более 20 %) [4, с. 97].

Деятельность транснациональных преступных формирований представляет опасность для нормального функционирования внутригосударственных механизмов и международного сообщества в целом. Президент Интерпола Ахмед Насер аль-Раиси в интервью ТАСС от 28 ноября 2023 г. отметил, что транснациональная преступность превратилась в пандемию, которая распространяется и растет [5].

Борьба с транснациональной преступностью – это сложный процесс, который требует применения широкого круга мер. Это и политические, экономические, социальные меры, направленные на устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений транснационального характера, и снижение их негативного влияния на российское общество. В этих целях, в частности, предлагается «широкомасштабное системное исследование правосознания и общественного мнения граждан, сил обороны и безопасности, обоснование потребностей и возможностей, адекватных мер противодействия преступности, содействия конструктивной трансформации правоохранительной системы, направленности уголовной политики в интересах социальной устойчивости и нравственно-правового развития нашего общества, правового обеспечения суверенитета, обороны и безопасности нашего государства, на основе поддержки курса Президента РФ В.В. Путина» [6].

Ответом на угрозы и вызовы транснациональной организованной преступности прежде всего должны выступать нормы международного и национального права Российской Федерации.

В современных условиях происходит и трансформация права как такового. Правоведы связывают это с кризисом мирового порядка в целом и разрушением традиционных национальных и международно-правовых отношений в частности [7, с. 6]. На сегодняшний день, как отмечает А.Н. Савенков, «регулятором общественных отношений становятся международные документы, имеющие статус стратегий, концепций и доктрин, не содержащие нормы права в традиционном юридическом понимании, но создающие правила для руководства межгосударственным, военным, внутриблоковым, экономическим сотрудничеством или противостоянием государств и их объединений» [7, с. 6].

Данное утверждение особенно справедливо по отношению к формированию правовой основы борьбы с транснациональными преступлениями. Стратегии борьбы с ними представляют собой долгосрочные планы (обычно сроком на 5–10 лет), содержащие политико-правовые основы стратегии, основные цели, задачи, риски, угрозы, субъектов деятельности по ее реализации, объекты, ожидае-

мые результаты и некоторые другие элементы [8, с. 37–84]. Изменения в мире или конкретном государстве подразумевают внесение изменений в существующую стратегию или принятие новой.

Нормы международного права, направленные на борьбу с транснациональной преступностью, содержатся в многосторонних и двусторонних соглашениях, заключенных в различных формах. Эти нормы нацелены на криминализацию транснациональных деяний, унификацию терминологического аппарата, выработку конкретных мер борьбы и основ международного сотрудничества государств-участников соглашений.

Первостепенная роль в формировании международно-правовых основ борьбы с транснациональной организованной преступностью принадлежит Организации Объединенных Наций. Именно в рамках этой международной организации были приняты такие важные для борьбы с транснациональной преступностью документы, как Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000) и Конвенция ООН против коррупции (2003).

В целом же особенности формирования международно-правовых норм, регулирующих сотрудничество государств в борьбе с транснациональной преступностью в современном мире, как отмечает Д. М. Валеев, проявляются в следующих аспектах: 1) попытке переосмыслить роль современных государств как субъектов международного права (в интересах США и стран Запада); 2) политизации международного права, направленной на забвение основополагающих норм международного права в угоду политическим интересам отдельных государств; 3) изменчивости и лабильности современной организованной преступности [9, с. 60]. К подобным выводам приходят и другие отечественные юристы [10, с. 15].

Указанные учеными факторы свидетельствуют о том, что международно-правовые основы борьбы с транснациональной преступностью, включая вопросы сотрудничества государств, формируются в правовые нормы, не учитывающие интересы Российской Федерации.

Кроме того, многие государства официально прекратили сотрудничать с Российской Федерацией по многим вопросам. Еще в 2018 г. был принят Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» [11], целью которого стала защита интересов и безопасности Российской Федерации, ее суверенитета и территориальной целостности, прав и свобод граждан РФ от недружественных действий США и иных иностранных государств. 5 марта 2022 г. распоряжением Правительства РФ № 430-р был утвержден перечень

иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц недружественные действия [12]. Количество недружественных иностранных государств со временем увеличивалось и на данный момент составляет 22 страны.

Этот факт говорит не только о том, что с данными государствами невозможно международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью в целом, но и о том, что территории этих стран потенциально являются местом инициации транснациональной криминальной деятельности (в том числе транзитной), направленной на территорию Российской Федерации.

Следует отметить, что и до 2018 г. сотрудничество со многими государствами из перечня (например, Австралией, Андоррой, Исландией, Сан-Марино и др.) не составляло и 1 % от общего количества осуществляемых на основе запросов о правовой помощи процессуальных действий.

Как бы там ни было, в современных правовых и политических условиях на передний план выходят два направления:

- совершенствование международно-правовых основ сотрудничества государств – членов Содружества Независимых Государств;
- совершенствование и укрепление национальных правовых основ борьбы с транснациональной преступностью.

Первое направление связано с утверждением решением Совета глав государств СНГ от 13 октября 2023 г. Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2024–2028 годы [13].

Особое внимание в программе уделено борьбе с преступлениями, часто носящими транснациональный характер.

В частности, планируется: 1) разработать правовые механизмы по информационному обмену в сфере предупреждения, выявления, расследования и раскрытия преступлений, связанных с незаконным переводом денежных средств через международные платежные системы (п. 1.1.4.1.) и совершаемых с использованием цифровых (виртуальных) активов (п. 1.1.4.2.); 2) разработать рекомендации по выявлению, учету и регистрации преступлений, связанных с торговлей людьми в государствах – участниках СНГ (п. 1.2.4.1.) и преступлений в области информационной безопасности (п. 1.2.4.4.).

Запланированные организационно-практические мероприятия представляют собой комплекс общих международных мероприятий (продолжение практики проведения комплексных совместных и (или) согласованных межведомственных оперативно-профилактических мероприятий, направленных на установление местонахождения,

задержание и экстрадицию лиц, объявленных в межгосударственный и международный розыск, а также лиц, без вести пропавших, и установление личности неопознанных трупов (п. 2.1.1.)), мер, направленных на борьбу с конкретными видами транснациональных преступлений.

Среди транснациональных преступлений, борьба с которыми носит наиболее актуальный характер, разработчики программы выделили преступления: связанные с незаконным изготовлением и оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (п. 2.1.2.); с незаконным производством, контрабандой, перевозкой или пересылкой с целью сбыта, а равно незаконным сбытом наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров (п. 2.1.3.); с хищениями автотранспортных средств (п. 2.1.8.); совершаемыми на водном, воздушном и железнодорожном транспорте (п. 2.1.9.); с хищениями, совершаемыми с использованием информационных технологий (п. 2.1.10.); с эксплуатацией женщин и детей, производством и распространением порнографической продукции, совершаемыми с использованием информационных технологий (п. 2.1.11); незаконной миграцией (п. 2.1.13) и многие другие.

Документ показывает, что виды транснациональных преступлений (их дефиниции) изменились со времен принятия международной классификации ООН [14], на что следует обратить внимание ученым и разработчикам предложений по внесению изменений в национальное уголовное законодательство.

Второе направление – совершенствование национального законодательства. Национально-правовую основу борьбы с транснациональной преступностью составляют Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, федеральные законы.

Отправной точкой в борьбе с транснациональными преступлениями, осуществляемой правоохранительными органами РФ, является Уголовный кодекс РФ. Отсутствие в нем нормы, криминализирующей деяние на территории нашего государства, – основание для отказа в исполнении запроса о правовой помощи, поступившего от компетентных органов иностранного государства. Именно поэтому международные конвенции призывают страны-участницы к унификации уголовного законодательства. Криминализация деяний в национальном законодательстве государств-участников конвенций ведет к тому, что возрастает количество преступлений, признаваемых международным сообществом в качестве транснациональных.

С одной стороны, необходимость внесения дополнений в УК РФ обусловлена объективными переменами в мире. С другой – нельзя

не согласиться с суждением С. А. Елисеева, который в качестве направлений совершенствования особенной части Уголовного кодекса РФ выделяет: 1) оптимизацию объема криминализации общественно опасных деяний; 2) снижение «интенсивности» криминализации общественно опасных деяний; 3) содержательное, композиционное, логическое и стилистическое уточнение текста норм Особенной части УК РФ [15].

В соответствии с данными положениями закрепление новых норм, криминализирующих какие-либо деяния, должно быть обосновано, а сами нормы должны быть ясны для понимания и не нести двойной смысл. Тут и возникает проблема с закреплением в УК РФ норм, содержащих термины с определением «транснациональный», поскольку они сами должны быть определены на законодательном уровне (в нормативном правовом акте РФ).

В свете принятия в рамках СНГ Межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью на 2024–2028 годы особое внимание необходимо обратить на конструкции и формулировки составов преступлений, борьба с которыми, в соответствии с программой, наиболее важна в указанный период.

Важным рычагом борьбы с транснациональной преступностью служат многочисленные федеральные законы, регулирующие различные правоотношения.

В целях систематизации российского законодательства, содержащего нормы, направленные на борьбу с транснациональной преступностью на национальном уровне, Д. С. Хижняк предложил условно разделить федеральные законы на несколько групп: 1) федеральные законы, регулирующие деятельность правоохранительных органов по расследованию транснациональных преступлений; 2) федеральные законы, в которых содержатся принципы, обуславливающие особенности противодействия отдельным группам транснациональных преступлений; 3) федеральные законы, которые косвенно относятся к расследованию транснациональных преступлений [16, с. 93].

Относительно первой группы следует отметить, что появление нового федерального закона в данном случае предполагает реорганизацию правоохранительных органов, в ходе которой целесообразно воссоздание подразделений по борьбе с организованной преступностью, в частности транснациональной. Эта задача согласуется и с уже упомянутой Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2024–2028, п. 5.3. которой указывает на необходимость совершенствования кадрового потенциала сотрудников правоохранительных органов государств – участников СНГ.

Следует помнить о том, что законы пишут для того, чтобы они соблюдались. Поэтому мало решить вопрос усовершенствования правовых норм, содержащихся в международных и внутригосударственных законодательных актах. Чтобы нормы работали на благо государства, необходимо поднять в сознании граждан значение права, повысить нравственные начала гражданского общества, роль семьи, школы и государства в жизни населения.

Список литературы:

1. 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.
2. В РФ за первый квартал 2024 года зарегистрировано на 17,6 % больше IT-преступлений // Официальный канал агентства ТАСС. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/20592343> (дата обращения: 12.05.2024).
3. Арзамасов, В.Ю. Латентная преступность: понятие, неомогенная природа, превентивные меры / В.Ю. Арзамасов // Вестник Воронежского государственного университета. – Серия : Право. – 2022. – № 1 (48). – С. 237–250. – DOI 10.17308/vsu.proc.law.2022.1/9039. – EDN UOUPAY.
4. Христюк, А.А. Причины латентной организованной преступности / А.А. Христюк // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2006. – № 6. – С. 97–99. – EDN JTAZER.
5. Президент Интерпола назвал транснациональную преступность пандемией современности // Информационное агентство ТАСС. – URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/19395575> (дата обращения: 26.05.2024).
6. Дамаскин, О.В. Актуальные криминологические аспекты противодействия преступности в современном цифровом обществе: проблемы и перспективы / О.В. Дамаскин // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2021. – Т. 16, № 1. – С. 70–93. – DOI 10.35427/2073-4522-2021-16-1-damaskin. – EDN DZMQLN.
7. Савенков, А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации : монография / А.Н. Савенков. – М. : Проспект, 2020. – 448 с. – ISBN 978-5-392-30949-8. – EDN VPASJZ.
8. Хижняк, Д.С. Борьба с транснациональными преступлениями и их расследование: стратегические аспекты / Д.С. Хижняк. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 184 с. – (Библиотека криминалиста). – ISBN 978-5-4396-0946-8. – EDN TRXUZF.
9. Валеев, Д.М. Международно-правовые основы сотрудничества по борьбе с транснациональной организованной преступностью / Д.М. Валеев. – М. : Юрлитинформ, 2017. – 176 с. – (Библиотека международного права). – ISBN 978-5-4396-1504-9. – EDN ZCZATX.
10. Противодействие современной преступности. Криминологические, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты / А.Н. Савенков, Ю.М. Батулин, О.В. Дамаскин [и др.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2019. – 567 с. – ISBN 978-5-238-03276-4. – EDN FMLTWI.

11. О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств : федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 127-ФЗ (в ред. от 19 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 24, ст. 3394; 2023. – № 52, ст. 9513.

12. Перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических недружественные действия» (утв. распоряжением Правительства РФ от 5 марта 2022 г. № 430-р (в ред. от 29 октября 2022 г.)) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 11, ст. 1748; 2022. – № 45, ст. 7773.

13. Межгосударственная программа совместных мер борьбы с преступностью на 2024–2028 годы (принята решением Совета глав государств СНГ в г. Бишкеке 13 октября 2023 г.) // Единый реестр правовых актов и других документов СНГ. – URL: <http://cis.minsk.by/> (дата обращения: 26.05.2024).

14. Документ ACONF.169.15.ADD.1 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: https://www.unodc.org/documents/congress//Previous_Congresses/9th_Congress_995/017_CONF.169.15.ADD.1_Interim_Report_Strengthening_the_Rule_of_Law_Pdf. P. 6–13 (дата обращения: 26.05.2024).

15. Елисеев, С.А. О совершенствовании Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации / С.А. Елисеев // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2020. – № 20-1. – С. 8–10. – EDN WJYTET.

16. Хижняк, Д.С. Нормативно–правовые основы противодействия трансграничным преступлениям и их расследования в Российской Федерации / Д.С. Хижняк // Общество и право. – 2019. – № 3 (69). – С. 91–96. – EDN CUXBEV.

• По итогам международной научно-практической конференции
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА»
(ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ-2024) •

М.Н. Кобзарь-Фролова,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

M.N. Kobzar-Frolova,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of the Administrative
Law and Administrative Process Sector
of the Institute of State and Law
Russian Academy of Sciences
adminlaw@igpran.ru

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-77-88

**О МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА»
(ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ – 2024)**

Аннотация: 15 февраля 2024 г. в Институте государства и права Российской академии наук состоялась международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения – 2024). Конференция давно стала ежегодным плановым научным мероприятием и проводится в честь видного ученого-административиста, многие годы отдавшего науке, Б.М. Лазарева. С каждым годом вопросы, которые ставят организаторы конференции, вызывают все больший интерес у участников, количество которых неизменно растет. В резолюции конференции отмечается, что обсуждаемые теоретико-правовые вопросы во многом имеют прикладное значение, это убедительно демонстрирует неразрывную связь науки административного права и правоприменительной практики.

Ключевые слова: административное право, административный процесс, наука, предмет науки, исполнительная власть, доклад, взаимодействие, государственное управление.

**ABOUT THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC
AND PRACTICAL CONFERENCE
“CURRENT PROBLEMS OF THE SCIENCE
OF ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE
PROCESS” (LAZAREV READINGS – 2024)**

***Abstract:** on February 15, 2024, the international scientific and practical conference “Current problems of the science of administrative law and administrative process” (Lazarev Readings – 2024) was held at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. The conference has long become an annual planned scientific event and is held in honor of the prominent academic administrator who devoted many years to science at the Institute – B.M. Lazarev. Every year, the questions posed by the conference organizers arouse more and more interest among the participants, the number of which is constantly growing from year to year. The conference resolution notes that the theoretical and legal issues discussed are largely of applied importance; this convincingly demonstrates the inextricable connection between the science of administrative law and law enforcement practice.*

***Keywords:** administrative law, administrative process, science, subject of science, executive power, report, interaction, public administration.*

15 февраля 2024 г. в Институте государства и права Российской академии наук (далее – Институт) в очередной раз с успехом прошла Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения – 2024) (далее – конференция, мероприятие), посвященная памяти видного ученого-административиста, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Бориса Михайловича Лазарева (1930–1995).

Б.М. Лазарев всю свою активную сознательную жизнь посвятил науке административного права и административного процесса. В Институт он пришел в 1960 г. после окончания юридического факультета МГУ. Прошел путь от младшего научного сотрудника до заведующего сектором административного права (1977–1995). Его становление проходило в среде выдающихся ученых-административистов – основателей и разработчиков науки административного права – И.И. Евтихийев, С.С. Студеникин, А.Е. Лунев, В.И. Ремнев, Ц.А. Ямпольская и др. Коллегами и соратниками Б.М. Лазарева по Институту и сектору в разное время были И.Л. Бачило, Ю.А. Розенбаум, М.И. Пискотин, Н.Г. Салищева, Н.Ю. Хаманева, Е.В. Шорина и др. Научные интересы Б.М. Лазарева были весьма широки. Это сфера государственного управления, вопросы административного процесса и процедур, административной ответственности, защиты прав и свобод граждан и др. Наследие, которое оставил нам

ученый, представляет интерес и для современников, и для дальнейшего развития науки административного права и административного процесса. Б. М. Лазарев до конца своей жизни был убежден в том, что многие проблемы, которые возникают в практической деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, особенно во взаимоотношениях с гражданами, можно решать исключительно на академическом уровне, и тут наука для практики имеет весомое значение. «Выводы теории, – писал Б.М.Лазарев в своей монографии “Государственное управление на этапе перестройки” (1988), – должны стать достоянием не только служащих органов публичной власти, но и широких масс населения» [1, с. 90–91].

Нужно заметить, что название научного мероприятия из года в год не меняется. Основная задача Института государства и права РАН – это развитие фундаментальной науки на высшем, академическом уровне. А вот задачи, которые ставят организаторы (сектор административного права и административного процесса), выбираются исходя из наиболее насущных проблем, стоящих перед наукой административного права и административного процесса. В феврале 2024 г. были поставлены следующие задачи: обсуждение наиболее крупных и значимых проблем науки административного права и административно-процессуального права в условиях новых реалий и вызовов современности, их осмысление с позиции академических традиций; определение направлений совершенствования методологических основ науки административного права и административно-процессуального права; анализ современных форм и методов деятельности исполнительных органов публичной власти; выявление административно-правовых средств обеспечения устойчивого экономического развития Российской Федерации; подготовка научно обоснованных предложений по совершенствованию административного законодательства и правоприменительной практики.

В связи с этим на конференцию 2024 г. для обсуждения поставленных задач получили приглашение ведущие российские ученые, теоретики административного права, исследователи, политики, представители законотворческой деятельности, специалисты и ученые других отраслей со всех регионов России и из-за рубежа. Организаторами было зарегистрировано более 160 участников. Треть из них составляли молодых ученые и специалисты, в том числе представители 11 зарубежных стран из Евразийского экономического союза, Азии и Африки.

В научно-практической конференции приняли участие с докладами: начальник Договорно-правового департамента МВД России (г. Москва), заслуженный юрист РФ, генерал-лейтенант

внутренней службы **Александр Геннадьевич Авдейко**; председатель Экспертного совета по законотворческой деятельности Партии «Единая Россия», первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе (г. Москва), кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ **Дмитрий Федорович Вяткин**; директор Института проблем административно-правового регулирования, профессор факультета права НИУ ВШЭ (г. Москва), доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ **Анатолий Вадимович Кирин**; заместитель начальника Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (г. Москва), доктор юридических наук, профессор **Михаил Валерьевич Костеников**; заведующие кафедрами ведущих российских вузов, ведущие доктора наук, юристы-практики.

Из года в год участники научного мероприятия тепло приветствуют и ждут выступления с докладами ученых – представителей советской и российской школы административистов: Б. М. Россинского, А. С. Дугенца, А. Ф. Ноздрачева, П. И. Кононова, Н. И. Побежимовой, А. И. Стахова, А. А. Фатьянова; а также участников, прибывших (подключившихся онлайн) из регионов России и стран ближнего и дальнего зарубежья: А. И. Каплунова (Санкт-Петербург), Н. Н. Дерюгу и А. Н. Дерюгу (Хабаровск), В. И. Кайнова (Санкт-Петербург), С. Д. Хазанова (г. Екатеринбург), С. Е. Чаннова (Саратов) и др.

Конференцию открыла первый заместитель директора Института, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**, которая тепло приветствовала участников, сказала несколько памятных слов о научном наследии Б. М. Лазарева, значении его работ для развития отечественной науки административного права, о его последователях и учениках.

В работе конференции принял участие заместитель директора Института по научной работе, доктор юридических наук **Сергей Владимирович Маликов**.

С приветственным словом к участникам конференции обратился директор Института государства и права Российской академии наук, член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Александр Николаевич Савенков**, который подчеркнул важность обсуждаемых вопросов и пожелал участникам плодотворной научной дискуссии.

Исходя из заявленной тематики конференции, проводимой в память о профессоре, заслуженном деятеле науки РСФСР Б. М. Лазареве, значимая часть докладов была посвящена жизненному пути, воспоминаниям и научному творчеству ученого. С докладом о научном

наследии Б.М. Лазарева выступил заведующий сектором административного права и административного процесса, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ **Владимир Николаевич Плигин**. Продолжила тему научного наследия Б.М. Лазарева и востребованности его учения в современной России профессор кафедры административного и информационного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации **Нелли Ивановна Побежимова**. Она была лично знакома с Б.М. Лазаревым, неоднократно их связывали рабочие (научные) интересы. Н.И. Побежимова рассказала присутствующим о деловых и лидерских качествах Б.М. Лазарева.

Своими личными воспоминаниями о Б.М. Лазареве как ученом, администраторе, личности, его роли в науке административного права и административного процесса, значении наследия делились профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Борис Вульфович Россинский**; директор Института проблем административно-правового регулирования, профессор факультета права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ **Анатолий Вадимович Кирин**; главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Сергей Васильевич Запольский**.

С.В. Запольский также поднял вопрос об альтернативных направлениях развития административного законодательства, которым обозначил следующие проблемы:

1. Возникла ситуация, когда административное право испытывает недостаток общего закона, например, основ административного законодательства. По мнению выступающего, их разработка и принятие позволит поднять качество всего объема административного законодательства, включая акты исполнительных органов.

2. С.С. Алексеев в 80-е гг. предложил принять закон об управлении народным хозяйством, что обеспечило бы научное соотношение между органами общего и отраслевого управления с одной стороны, и первичным звеном экономики и их объединениями – с другой.

3. Не терпит отлагательства принятие Основ законодательства об административной ответственности с упразднением КоАП РФ. При этом составы административных правонарушений должны

содержаться в иных законах или актах Правительства РФ и иных уполномоченных органов.

Освещение данных проблем вызвало интерес участников, которые задавали вопросы и вступали в дискуссию с докладчиком.

Об актуальности научных работ Б.М. Лазарева говорили в своих докладах научные сотрудники сектора административного права и административного процесса Института – доктор юридических наук, профессор **М.Н. Кобзарь-Фролова**, **А.А. Гришковец** и др. Уместно заметить, что к личным воспоминаниям, освещению вопросов о жизненном и творческом пути видных ученых всегда возникает неподдельный интерес, особенно у молодых ученых.

О перспективах и направлениях развития науки административного права и административного процесса в условиях современных реалий говорили: председатель Экспертного совета по законотворческой деятельности Партии «Единая Россия», первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе (г. Москва), кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ **Дмитрий Федорович Вяткин**; начальник Договорно-правового департамента МВД России (г. Москва), заслуженный юрист РФ, генерал-лейтенант внутренней службы **Александр Геннадьевич Авдейко**; ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор **Алексей Алексеевич Гришковец**; доцент кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы, кандидат юридических наук, доцент **Марина Анатольевна Штагина**; заведующий кафедрой государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», доктор юридических наук, профессор **Алексей Александрович Фатьянов**; ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, доктор юридических наук, доцент **Лариса Николаевна Сморгцова**; ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН (г. Москва), доктор юридических наук, профессор **Владимир Михайлович Редкоус** и др.

В.М. Редкоус в докладе «*Перспективные направления развития административного законодательства в области обеспечения национальной безопасности*» охарактеризовал степень влияния современных угроз национальной безопасности на развитие административно-правового и административно-процессуального законо-

дательства. Докладчик сделал вывод о том, что большинство вопросов выявления, предупреждения и пресечения угроз национальной безопасности осуществляется путем реализации административно-правовых и административно-процессуальных норм, в том числе в рамках соответствующих административно-правовых режимов, устанавливаемых в целях обеспечения национальной безопасности: защиты государственной тайны; въезда в Российскую Федерацию и выезда за ее пределы; обеспечения безопасности объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства; охраны и защиты государственной границы и т.д. Совершенствованию правового регулирования в области обеспечения национальной безопасности будут способствовать: дальнейшая разработка документов стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности – Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 20 ноября 2013 г.; федеральных законов от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и ряда других.

Весьма содержательным было выступление **Л.Н. Сморчковой** на тему «*О перспективах кодификации и декодификации законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях*». Она затронула дискуссионный вопрос о полноте действующего КоАП РФ в том аспекте, что часть составов административных правонарушений как содержались в Налоговом кодексе РФ на момент принятия КоАП РФ, так по прошествии более чем двух десятилетий там и содержатся, несмотря на прямое указание закона в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ. Л.Н. Сморчковой было предложено две «революционные» новации в систематизации административно-деликтного законодательства:

1. Изменить способ систематизации и с помощью возможностей современных цифровых платформ использовать «цифровую консолидацию». В настоящее время и так все субъекты налоговых и административных отношений используют электронные версии документов, предлагаемые различными правовыми базами данных. Официально осуществляемая цифровая консолидация позволит в рамках одного ресурса свести в единое целое все законодательство об административных правонарушениях (федеральное и субъектовое) и тем самым использовать возможность активнее его развивать применительно

к установлению административной ответственности в отдельных (специальных) сферах, не пытаясь вместить в КоАП РФ абсолютно все составы административных правонарушений.

2. Установить единые сроки вступления в силу изменений и дополнений в КоАП РФ, например, с 1 января и с 1 июля соответствующего года, по аналогии с тем, как это уже принято в административном законодательстве об обязательных требованиях.

Старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института **С.А. Агамагомедова** в своем докладе подняла проблему законодательной неопределенности в понятиях и терминах, таких как «устойчивый экономический рост», «обеспечение устойчивого экономического развития», «устойчивое развитие рыночной экономики», «устойчивое развитие экономических субъектов» и т.д.

В рамках конференции рассматривались самые разнообразные вопросы. Большой пласт проблем в части определения оснований административного принуждения был поднят профессором Департамента международного и публичного права ФГБОУ «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва), доктором юридических наук, профессором **Алексеем Валентиновичем Куракиным**.

Тема современного состояния науки административного права и административного процесса, векторах ее развития была продолжена в докладе доктора юридических наук, профессора, заместителя начальника ВИПК МВД России **Михаила Валерьевича Костеникова**, который в докладе «*Проблемы административного усмотрения*» дал представление о таком феномене, как «административное усмотрение». Данное явление в понимании ученого рассматривается уже достаточно, однако по-прежнему вызывает споры и неоднозначную оценку. Обусловлено это целым рядом обстоятельств. С одной стороны, административное усмотрение предоставляет определенную нормой права свободу для принятия наиболее оптимального управленческого решения или применения наиболее адекватной меры правового воздействия, исходя из складывающейся правовой ситуации. С другой стороны, право усмотрения дает возможность для злоупотреблений предоставленной свободой, коррупционных нарушений и иных негативных действий со стороны должного лица, действующего в рамках правовой свободы. Таким образом, есть как противники существования в административном праве свободного и правового усмотрения, так и те, кто данную правовую ситуацию поддерживает. Учитывая различные позиции нужно отметить, что в деле существования права

усмотрения нужно соблюсти баланс между свободой и контролем. По мнению докладчика, исключить право административного усмотрения из управленческой и полицейской работы – значит сделать процесс применения норм административного права максимально формальным и неэффективным. В завершение ученый отметил: право административного усмотрения – это известная степень свободы в деле принятия правового решения, однако эта свобода имеет место в правовой сфере, а соответствующая правовая конструкция должна гарантировать соблюдение требований законности при использовании права усмотрения.

Профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России **Ирина Александровна Адмиралова** в своем докладе осветила актуальную в настоящее время проблему миграции. Российская Федерация является государством, привлекательным для мигрантов, о чем свидетельствует возрастание миграционных потоков. Докладчик говорила о необходимости аккумулирования положительного опыта сотрудничества органов государственной власти и институтов гражданского общества: о развитии института народной дипломатии, содействии межнациональному и межконфессиональному диалогу, стремлении привить «новым» россиянам любовь и уважение к истории, культуре, литературе страны пребывания. Также необходимо создавать условия для адаптации и интеграции мигрантов, обеспечить защиту их прав и свобод, их социальную защищенность.

Неподдельный интерес участников конференции был обращен к докладу заведующего кафедрой административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), доктора юридических наук, профессора **Сергея Михайловича Зубарева** «Документы стратегического планирования как стратегические акты управления», который в своем выступлении отметил, что Б. М. Лазарев обращал внимание на тесную взаимосвязь административного права с теорией управления, необходимость использования категорий управленческих наук в правовых исследованиях. Одной из таких категорий выступает планирование как функция государственного управления. В советское время планированию уделялось значительное внимание и на теоретическом, и на практическом уровне. Во многом благодаря стратегическому планированию была создана выдающаяся мобилизационная модель экономики, которая доказала свою эффективность во время и после Второй мировой войны, обеспечила технологический рывок СССР в 1960–1970 гг. После распада Советского Союза

с начала проведения рыночных реформ стратегическое планирование использовалось нашими реформаторами в исключительно негативном контексте, ассоциируя его с тоталитаризмом, административно-командной системой и прочим, что не имеет отношения к реальной экономике. Сегодня необходимо использовать позитивный советский опыт стратегического планирования для устойчивого развития нашей страны, обеспечения ее национальной безопасности. Большинство исследователей обращают внимание на «бессистемность» в документах стратегического планирования. Среди множества причин создавшегося положения можно выделить одну – отсутствие четкого понимания правовой природы стратегического планирования. Во многом это обусловлено нечетким толкованием данного термина в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». С.М. Зубарев выразил мнение о том, что необходимо установить правовую природу документов стратегического планирования, выявить их административно-правовую сущность, выделить основные признаки правовых актов управления, таких как подзаконность, государственно-властный характер, правовой характер, принятие компетентным субъектом публичной власти, нормотворческая процедура принятия.

Неизменно острые проблемы поднимает в своих выступлениях заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия (г. Москва), доктор юридических наук, профессор **Александр Иванович Стахов**, который представил доклад на тему «*Общий и специальные порядки административного процесса в Российской Федерации*».

Живой интерес вызвал доклад ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института, доктора юридических наук, доцента **Татьяны Владимировны Щукиной** на тему «*Правовое регулирование модели промышленной политики в Российской Федерации в условиях санкций*». В докладе рассматривались проблемы правового регулирования трансформации модели российской экономики в условиях экономических санкций и выработки критериев ее эффективности, формирования интегрированной модели экономики с элементами инноваций, учитывающей методы планирования, построенной на гармоничном сочетании публичных и частных интересов.

Старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института, кандидат юридических наук, доцент **И.В. Глазунова** в докладе «*О полномочиях субъектов*

сферы обеспечения экономической безопасности» говорила об успешности решения задач нового цикла развития экономики, на который в настоящее время фактически вышла Россия. В существенной мере он обусловлен использованием продуктивных форм административно-правового регулирования экономической деятельности и надежным функционированием системы обеспечения экономической безопасности.

Научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института, кандидат юридических наук **Н. Г. Андрианова** выступила с докладом на тему *«Актуальные вопросы сочетания публичных и частных интересов в административном и финансовом праве»*.

Научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии Института **Андрей Павлович Неупокоев** представил доклад *«Обеспечение законности решений государственных органов: административно-правовой и уголовно-правовой аспекты»*.

Присутствующим на научном мероприятии молодым ученым, аспирантам и соискателям ученой степени также была предоставлена возможность сделать свои доклады, осветить тематику изучаемых в диссертациях проблем и ответить на поставленные вопросы.

Учитывая разнообразие вопросов, которые поднимали в своих докладах участники, а также тематику возникающих дискуссий, участникам научного мероприятия предложено собраться в стенах Института государства и права РАН в апреле 2024 г. для продолжения обсуждения на конференции, которая пройдет в честь памяти еще одного видного ученого сектора, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР М. И. Пискотина в связи со 100-летием со дня его рождения. Собравшиеся поддержали эту инициативу.

Завершилось научное мероприятие принятием Резолюции международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения – 2024). В Резолюции отмечаются беспрецедентно высокий уровень организации и проведения данного научного мероприятия, творческий и продуктивный характер дискуссии по актуальным проблемам науки административного права и административного процесса, подмечено, что поднимаемые вопросы во многом носят прикладное значение, что убедительно демонстрирует неразрывную связь науки и практики. Участники выразили намерение продолжить изучение научного наследия заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук Б. М. Лазарева, способствовать популяризации его трудов. Также участники конференции выразили

готовность в рамках круглого стола в октябре 2024 г. в Институте государства и права РАН принять участие в дискуссии по вопросу о проблемах административного процесса.

Наиболее актуальные доклады участников международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения – 2024) и результаты научных исследований будут опубликованы в одноименном сборнике научных трудов конференции.

Список литературы:

1. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.

Б. В. Россинский,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист РФ,
профессор кафедры
административного права
и процесса Московского
государственного юридического
университета имени О. Е. Кутафина
(МГЮА)

B. V. Rossinskiy,
Doctor of Law, Professor, Honored
Lawyer of the Russian Federation,
professor of the Administrative Law
and Procedure Department at Kutafin
Moscow State Law University

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-89-93

О БОРИСЕ МИХАЙЛОВИЧЕ ЛАЗАРЕВЕ

Аннотация: в статье содержатся воспоминания автора о докторе юридических наук, профессоре, заслуженном деятеле науки РСФСР Б. В. Лазареве.

Ключевые слова: Б. М. Лазарев, Институт государства и права РАН, административное право.

ABOUT BORIS MIKHAILOVICH LAZAREV

Abstract: the article contains the author's memories about Doctor of Law, Professor, Honored Scientific of Russia B. V. Lazarev.

Keywords: B. M. Lazarev, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, administrative law.

15 февраля 2024 г. в Институте государства и права РАН прошла очередная ежегодная Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения – 2024), посвященная памяти Б. М. Лазарева. В связи с этим я решил поделиться своими воспоминаниями об этой незаурядной личности.

Для нынешнего поколения ученых в области административного права Борис Михайлович Лазарев ассоциируется лишь с крупным юристом, который кому-то известен по своим трудам, а для некоторых просто из упоминаний в литературе его имени. Для современных административистов он, скорее, памятник, или, как сам любил шутить о себе, – «обломок империи».

Люди моего поколения, хорошо его знавшие, вспоминают прежде всего живого человека, с которым общались. Вспоминают личность, наделенную природой не только научным талантом, но и многими чудесными чертами характера. Вспоминают ученого, с которым приходилось не раз встречаться, слушать его интересные суждения,

принимать добрые советы. Вспоминают руководителя, который по-человечески заботился о своих сотрудниках. Наконец, вспоминают веселого коллегу, любившего посидеть за дружеским столом, выпить рюмку, побалагурить, написать на бумажных салфетках вирши присутствующим.

Лично у меня несколько месяцев назад был повод еще раз с благодарностью вспомнить Бориса Михайловича. В декабре прошлого года исполнилось ровно 30 лет со дня защиты мной докторской диссертации, по которой он выступил первым официальным оппонентом.

Возвращаясь мысленно к тому периоду, не могу не отметить государственную дальновидность и мудрость Б.М. Лазарева. Обсуждая с ним его замечания по моей работе (а это было во второй половине октября 1993 г.) и говоря о плюсах и минусах социальных изменений в стране, услышал его пророческую фразу: «Знаете, Борис Вульфович, беда в том, что через несколько лет по всей территории СССР начнутся войны». Далеко вперед и глубоко в корень смотрел ученый!

А как-то я услышал от него примерно такую фразу (вот здесь не ручаюсь за абсолютное цитирование, но смысл передаю точно): «Мгновенное крушение империи, созданной столетиями, создает такие проблемы, которые могут снести все, что будет вокруг».

Эту фразу я вспомнил через 12 лет после смерти Б.М. Лазарева, когда в 2007 г. впервые попал в Гонконг, а потом еще через 12 лет, когда побывал в нем во второй раз. К последнему моему пребыванию там прошла почти половина 50-летнего срока, отведенного для полного вхождения маленького города в огромный Китай. А сколько в Гонконге оставалось еще проблем! Тогда, в начале 2020 г., ходить по городу представлялось небезопасным. Те, кто был в белых рубашках, нападали на тех, кто был в черном, и наоборот. Не помню уже, кто из них поддерживал интеграцию Гонконга с КНР, а кто выступал за англичан, но я точно понял, когда 50-летний срок, рассчитанный на окончательное слияние города с Китаем, закончится, далеко не все там успокоится. А что ж тогда говорить о бывших территориях огромного, многонационального Советского Союза! Повторяю, далеко вперед и глубоко в корень смотрел Борис Михайлович!

В моей голове всплывает и иной эпизод. В трудную зиму 1991–1992 г., когда дефицит последних советских лет только усилился, а деньги у граждан уже обесценились, выкручивались кто как мог. Я был у Бориса Михайловича в Институте государства и права. В этот момент с каким-то материалом в комнату зашла литературный редактор журнала «Государство и право» В.П. Антонова, бывшая сокурсница Б.М. Лазарева по учебе на юридическом факультете МГУ.

Оставив свои замечания и попросив посмотреть их, пошла к двери. «Валя, ты в редакции одна?» – спросил профессор. Та назвала еще одну сотрудницу. «Что-то ели?» – поинтересовался Б.М. Лазарев. Ответ прозвучал непонятный. Борис Михайлович открыл портфель, достал немного колбасы, которую, видимо, принес для себя, и сказал: «Возьми, попьете чайку».

Говорят, если человек талантлив, то он талантлив во всем. Ю.А. Тихомиров любит вспоминать, как они с Б.М. Лазаревым в молодости нередко шли из Института государства и права после работы домой вместе. Ю.А. Тихомиров жил в районе Арбата, недалеко от Института, а Б.М. Лазарев дальше, на Кутузовском проспекте. Много говорили, в частности об утраченной архитектуре сносимых в те годы арбатских строений. Тогда строился Новый Арбат. А лет через двадцать пять – тридцать И.И. Веремеенко, который долгое время дружил с Б.М. Лазаревым, эмоционально рассказывал мне как накануне, гуляя по арбатским переулкам после посещения ими ресторана «Прага», он, открыв рот, слушал монологи Бориса Михайловича об архитектуре этого района Москвы.

Лично мне, к счастью, удалось быть свидетелем рассуждений Б.М. Лазарева о том, что фактически ничего не изменилось в психологии чиновников и стиле их работы по сравнению со временем М.Е. Салтыкова-Щедрина. Профессор показал блестящее знание произведений этого классика русской литературы.

Вообще литературно был одарен и сам Б.М. Лазарев. Я уже упоминал выше о его любви, сидя в компании за столом и вытаскивая из подставок салфетки, экспромтом писать на них стихотворные посвящения коллегам. Если было бы возможно собрать эти тексты, думаю, получился бы чудесный поэтический сборник шаржей. К сожалению, это осталось лишь в памяти присутствовавших.

Сколь точные оценки давал Б.М. Лазарев политическим событиям, столь же объективны многие теоретические суждения, содержащиеся в его трудах. К сожалению, написанные им работы все больше и больше теряют доступность, ибо не оцифрованы. Основные из них требуют переиздания. Думаю, прежде всего речь может идти о нескольких наиболее интересных книгах мэтра.

Во-первых, это его классическая монография 1972 г. «Компетенция органов управления» [1], многие положения которой остаются актуальными и сегодня. Например, уже двадцать лет существует нынешняя система федеральных органов исполнительной власти, перманентно изменяется их структура. Но с каждым годом выявляются новые проблемы во взаимодействии различных органов, исходя из особенностей

их компетенции. Для их разрешения во многом следует опираться на идеи Б.М. Лазарева, сформулированные в названной книге.

Во-вторых, это, исходя из названия, казалось бы конъюнктурная книга 1988 г. «Государственное управление на этапе перестройки» [2]. Да, монография, очевидно, была навееяна временем, но он написал ее весьма искусно, в ней мало что связано непосредственно с горбачевской перестройкой, а в основном дан блестящий ретроспективный анализ развития государственного управления в стране и намечены целесообразные пути решения возникающих проблем. Я, во всяком случае, постоянно возвращаюсь к анализу положений этой книги.

В-третьих, – это душевная боль автора, работа, которая, как он полагал, не будет издана при его жизни. Он ее рассматривал как наставление будущим поколениям. Так и случилось – книгу «Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование)» [3] смогли опубликовать небольшим тиражом только в 2002 г., чрез семь лет после смерти ученого.

Есть еще одна небольшая работа, которую я хочу сейчас назвать. Формально Б.М. Лазарев не был ее автором, за исключением написанного им обращения к читателю объемом в одну страницу, но он был идейным вдохновителем и ответственным редактором этой книги, в которой воплотились многие его задумки. А авторы – это великое созвездие административистов: Д.Н. Бахрах, А.Е. Лунёв, В.И. Ремнёв, Ю.А. Розенбаум, Л.М. Розин, А.П. Шергин и другие. И научный интерес к книге «Гражданин и аппарат управления в СССР» [4], изданной в 1984 г., и причастность к ее подготовке Б.М. Лазарева, руководившего столь мощным коллективом ученых, являются аргументами целесообразности ее переиздания.

Работа по опубликованию этих рукописей Б.М. Лазарева или их отдельных фрагментов немалая. До векового юбилея классика административного права есть шесть лет. Перед этим состоятся 100-летний юбилей самого Института, 90-летний юбилей нынешнего сектора административного права и процесса, который возглавлял Б.М. Лазарев (при нем данное подразделение имело иное название). Все это должно подвигнуть административно-правую общественность к переизданию трудов великого мэтра административного права.

Список литературы:

1. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
2. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.

3. Лазарев, Б.М. Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование) / Б.М. Лазарев. – М. : Юрист, 2002. – 352 с.

4. Бахрах, Д.Н. Гражданин и аппарат управления в СССР / Д.Н. Бахрах, А.Е. Лунёв, В.А. Малых и др.; отв. ред. Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1984. – 144 с.

А.Г. Авдейко,
заслуженный юрист
Российской Федерации

A.G. Avdeyko,
Honored Lawyer of Russian Federation

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-94-105

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Аннотация: в статье исследуются проблемные аспекты в развитии процессуального законодательства об административных правонарушениях и возможные пути их разрешения. Обращается внимание на необходимость тщательной проработки нормативно-правового материала, проведения анализа перспектив реализации предлагаемых правовых новелл, сохранения баланса полномочий государственных органов, позволяющих им эффективно осуществлять административно-юрисдикционную деятельность, и правовых гарантий, обеспечивающих обоснованное и законное привлечение виновных к административной ответственности, установление и всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств дела в их совокупности.

Ключевые слова: юридические процедуры, административный процесс, законодательство об административных правонарушениях, проект процессуального кодекса об административных правонарушениях.

ABOUT SOME ISSUES IN PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Abstract: the article examines problematic aspects in the development of procedural legislation on administrative offenses and possible ways to resolve them. Attention is drawn to the need for careful elaboration of the regulatory material, analysis of the prospects for the implementation of the proposed legal innovations, maintaining a balance of powers of government bodies, allowing them to effectively carry out administrative and jurisdictional activities, and legal guarantees that ensure justified and legal bringing of perpetrators to administrative responsibility, establishment and a comprehensive, complete and objective study of all the circumstances of the case in their totality.

Keywords: legal procedures, administrative process, legislation on administrative offenses, draft procedural code on administrative offenses.

Наш путь вперед предельно ясен;
Прикрыть бумага торжество
Убрать объем бумажных басен
Спросить за дело как должно

А. Окйедва

Новейшая история законодательства Российской Федерации, отсчитываемая с начала девяностых, свидетельствует о том, что подавляющее число регулируемых им направле-

ний, областей или сфер жизнедеятельности, напрямую следующих из Конституции РФ, за более чем 30 лет уже сформированы. Теперь большинство принимаемых в последнее время нормативных правовых актов направлены на обслуживание и корректировку уже действующих норм, предотвращение возникающих при их реализации внешних и внутренних угроз, вызовов, диктуемых изменяющимся миром. При этом количество принимаемых и изменяемых нормоустановлений не снижается и постоянно растет.

Если на условные весы поместить нормативные правовые акты, принятые за все советское время и за прошедшие 30 лет, чаша весов не просто окажется перетянутой в сторону нормативных актов Российской Федерации, но и сломает весы под их воображаемым весом.

Вместе с тем правовые акты принимаются не в интересах правотворчества, а для лучшего правоприменения. Конечно, должна быть остановка в этой нескончаемой череде их принятия или произойти переосмысление отношения к массиву нормативных актов.

Оценивая любой факт с точки зрения элементарной логики, мы, люди, задаем обычные вопросы, например: чем это обусловлено и кому это надо?

Сохранение темпов нормотворчества обусловлено как объективными, так и субъективными причинами.

К объективным следует отнести переход нашей жизни в новое качество, необходимость создания на основе лучшего опыта нашей великой державы новой системы управления государством, ориентированной на социальное обеспечение граждан, встроенной в международное право, открытой и конкурентоспособной для всего остального мира. По крайней мере нормативные условия для этого были созданы. Дальнейшее развитие данного тезиса требует отдельного обсуждения и выходит за рамки заявленной темы статьи.

Конечно, влияние на динамику развития правовой системы России также оказывает ряд объективных факторов, таких как технический и технологический прогресс, формирование новых форм общественных отношений, переход значительной части социального взаимодействия, в том числе между государством и обществом, в виртуальное пространство и другие.

К субъективным причинам безостановочного «набухания» нормативной массы государства, как представляется, можно отнести инерционность нормопроектной работы у созданных для этого правовых институтов государства, предполагающих, что большинство вопросов правоприменительной практики можно решить уточнением норм.

Оценка работы по принятию законов во всех нормотворческих институтах должна исходить из эффективности применения новых норм, а не завершаться присвоением номера тому или иному акту, что сейчас, к сожалению, превалирует.

Безусловно, на объем нормативной массы влияют и внешние факторы в виде «запускаемых» в нас под видом передового международного опыта часто излишних для систем управления бюрократических практик, которые изнутри разрушают эти системы под внешне благовидными целями. Речь идет, в частности, о ежегодных изменениях административных регламентов оказания государственных услуг и реализации государственных функций, при которых на десятках, а иногда и сотнях листов излагаются одинаковые для этих услуг и функций процедуры; о не адресном, а сквозном для многих категорий и ежегодно нормативно разрастающемся антикоррупционном контроле, при том что все современные цветные революции использовали его для попыток смены режимов; о дублировании многочисленными подзаконными актами вышестоящих актов прямого действия и тому подобным «закладках» так называемой управляемой бюрократии.

По этой в том числе причине позитивные аспекты правового регулирования, отражающие выстраивание его на основе интересов всех участвующих в общественных отношениях субъектов, сопряжены с негативными последствиями экстенсивного развития законодательства, связанными с утратой юридической наукой четкости понимания пределов правового регулирования, содержания предмета отраслей и подотраслей, смешением методов и средств правового регулирования в публично-правовой и частноправовой сферах [1, с. 60–65].

Названные проблемы не просто характерны для административного и административно-процессуального права [2, с. 109–123], но и в силу его роли в государстве как права управления возникли именно из-за недоработок в системности введения в юридический оборот огромного массива новейшего правового материала без научного обоснования особенностей идентичности более чем тысячелетнего российского права, являющегося не только носителем демократических традиций (Новгородское Вече), но и держателем традиций единоначалия, потери которых очень дорого обошлись всему народу. В завещании Александр III написал своему сыну, что «самодержавие создало историческую индивидуальность России. Рухнет самодержавие, не дай Бог, тогда с ним рухнет и Россия. Падение исконно русской власти откроет бесконечную эру смут и кровавых междоусобиц. Я завещаю любить тебе все, что служит ко благу, чести и достоинству России» [3].

Не замахиваясь на самодержавие, которое от нас уже очень далеко, предположим, что если заменить в этой фразе слово «самодержавие» на слово «единоначалие», то становится понятно, что эта индивидуальность устройства российского управления относилась не только к самодержцу как наместнику бога на земле, но и ко всей действующей системе управления сверху вниз. И тогда, и в советское время, и сейчас, несмотря на все перегибы, перекосы и наветы, вопросы власти, властных установлений и подчинения имеют ключевое значение, которое неразделимо с ответственностью за результат любой деятельности. Административное право по своей природе императивно, то есть предполагает повелевание, применение которого как в юридической науке, так и при формировании действующих нормоустановлений стало сегодня мягко говоря «немодным».

Представляется, что именно поэтому в настоящее время в среде юристов-практиков и в научном сообществе отсутствует единый подход к определению предмета административного и административно-процессуального права, сущностного его наполнения, методов, которые возможно использовать при регулировании общественных отношений, пределов правового регулирования.

Даже в очевидных по сути случаях почти каждое решение вышестоящего руководителя предусматривает возможность его обжалования; сутяжничество движется к тому, чтобы стать нормой жизни, чиновники не знают кому кланяться. При этом вышестоящий начальник далеко не всегда некомпетентен, не каждый чиновник бюрократ, а преподаватель, прежде чем войти в аудиторию, получил соответствующее образование и не враг своим ученикам, а учитель, часто с большой буквы этого слова. Однако в силу существующих юридических координат в споре они равны с подчиненным, если не ниже при определенном влиянии и пропагандистском оформлении. Когда-то сдерживающим фактором была грубая сила, потом религия, которую сменила «диктатура пролетариата», уважение к старшим, которое покачнулось в девяностых, а сейчас наступила почти неограниченная свобода, без ее доктринального понимания как осознанной необходимости. От скатывания такой свободы в яму зла освободить может только идеология доброй силы. Сегодня в условиях СВО это отчетливо видно. Многие процессы сразу убыстряются и разбюрократизируются.

Как представляется, юридическое оформление противодействия охлократии как следующего проявления лжесвободы зависит от всех нас. Пора прекратить обсуждать мнимые нестыковки Конституции РФ по отношению к общему и административному процессу, которых,

кстати, нет в принципе, и начать защищать власть ради всего Отечества и каждого – власть не верховную, с которой у нас все нормально, а народную, которая реализуется повсеместно и ежедневно в силу статьи 3 Конституции РФ через непосредственных руководителей всех уровней и по определению.

В Конституции РФ слово «власть» обозначено 104 раза. Разве это не повод и не основание для научных исследований в области административного права и административного процесса? Административное право, охватывающее все отрасли жизнедеятельности, все ведомства и всю иерархию власти в головах значительного количества управленцев, в том числе и высшего звена, очень часто воспринимается только как законодательство об административных правонарушениях, без учета того, в соответствии с каким актом (*административным*) они были назначены на должность. При этом Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП), который затрагивает лишь небольшую часть административного права, они юридически безграмотно называют «административным кодексом».

В связи с этим вспоминается применяемое в обиходе выражение «поставить телегу впереди лошади». Никто из юристов не сомневается в том, что КоАП и Уголовный кодекс РФ имеют охранительное и этим прикладное к правопорядку, то есть к действующей системе управления, значение. Так как административное право – это право процесса государственного управления, то его материальные и процессуальные нормы по сути являются надстроечными для всех правовых установлений, обеспечивающих исполнение обязанностей государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 2 Конституции РФ).

Недостатки научного осмысления роли административного права, выравнивание его с сопутствующими для системы государственного управления положениями наглядно проявились в рамках происходящего реформирования КоАП. В процессе реализации идеи его реформирования были рассмотрены и проработаны различные предложения, предусматривающие как внесение изменений в действующий КоАП, так и принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Колоссальная работа, проведенная рабочей группой во главе с Минюстом России по подготовке нового КоАП, не смогла из-за позиций ведомств реализовать вводную часть утвержденной Межведомственной рабочей группой Концепции реформирования

КоАП, продекларировавшей сокращение составов административных правонарушений.

Предложения МВД России о значительном сокращении специальных составов КоАП, предусматривающие расширение диапазона между нижней и верхней границами штрафа и наступление административной ответственности за нарушения общих порядков, правил, требований, к сожалению, не были поддержаны. По состоянию на 14 декабря 2023 г. Особенная часть действующего КоАП содержит 765 статей и 2 037 составов административных правонарушений.

Размещенный 29 мая 2020 г. на сайте regulation.gov.ru проект КоАП (Особенной части) включал 741 статью и, соответственно, 1 838 составов.

Негативная тенденция расширения действующих составов административных правонарушений за счет включения в их диспозиции норм профильных охраняемых правовых актов продолжается и не может быть изменена без волевого решения.

Кроме того, 99 % составов КоАП касаются нарушений правил и норм, но в проектом документе фактически обойден принцип объективного вменения, будучи оставленным только для систем видеオフィксации, что повлекло его беспрецедентное распространение.

При внесении изменений в административно-процессуальное законодательство требуется учитывать специфику административных правоотношений, их лаконичность, сжатость процесса, нацеленность на оперативное привлечение к административной ответственности, назначение и исполнение административного наказания. Следует также иметь в виду, что административный характер носит ряд других процедур, например применение мер поощрения и взыскания в рамках служебной и трудовой деятельности.

Предмет регулирования процедурных административных отношений значительно шире, чем процессуальное «обслуживание» материальных (деликтных) норм, в связи с чем кодекс, регламентирующий такие отношения, не может формироваться исключительно по аналогии с уголовно-процессуальным кодексом, так как значительная часть административных процедур останется за пределами его регулирования.

При этом процессуальных норм должно быть достаточно, а не избыточно для обеспечения законности в деятельности органов административной юрисдикции, прав граждан и хозяйствующих субъектов, когда они становятся субъектами правонарушений. В противном случае цели и дела отойдут на второй план, пропустив вперед средство в виде процедуры. «Зарегулированность» административной

(юрисдикционной) деятельности, фактическое исключение права на усмотрение со стороны должностных лиц при принятии решения в ситуации, выходящей за рамки типичной, могут привести к эффекту так называемого самоедского управления, когда административные процедуры будут направлены не на удовлетворение потребности общества, а на оправдание важности аппарата управления, либо к парализации управления в критической ситуации.

Исключение права на усмотрение со стороны должностных лиц при принятии решения в случае, выходящем за рамки типичного, а такие в правоохранительной деятельности возникают чуть ли не ежедневно, может привести к ситуации, о которой говорят, что «по форме закон, а по сути – издевательство» [4, с.11–18].

Необходимо также избегать избыточного правового регулирования административных процедур [5–7], сохранять и развивать принципы оперативности и процессуальной экономии, то есть осуществление производства по делу об административном правонарушении в максимально короткие сроки при минимуме материальных затрат, исключая его необоснованное затягивание.

Оперативности и экономичности во многом способствуют установленные законодательством точные сроки, в течение которых дело должно быть разрешено, рассмотрено, а также исполнено решение, принятое по делу. Следует воздерживаться от компиляции отдельных положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства, таких как, например, принцип состязательности сторон, основание освобождения от административного наказания.

Наряду с названными принципами оперативности и процессуальной экономии, положения, регулирующие материальные и процессуальные начала административной ответственности, необходимо дополнить и таким принципом, как презумпция доверия со стороны государства органу, должностному лицу, осуществляющему производство по делу об административном правонарушении. У нас достаточно правоохранительных и надзорных органов для выключения звука медных труб у зарвавшихся руководителей, но совершенно нет оснований для заведомого недоверия назначенному руководителю.

Достаточное регулирование процедурных аспектов реализации материальных норм административного права может быть при необходимости осуществлено в рамках регулирования порядка деятельности полномочных субъектов, в том числе в форме ведомственных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Рассматривая отдельные проблемные аспекты развития системы административно-процессуальных норм, следует отметить и развитие информационных технологий, которое не только формирует новые общественные отношения, нуждающиеся в административно-правовом регулировании, но и создает новые способы и средства обеспечения реализации мер административной ответственности, осуществления процессуальных действий.

Примером тому может служить проектируемое правовое регулирование цифровизации производства по делам об административных правонарушениях, в том числе в части подачи и вручения процессуальных документов в электронном виде, возможности участия посредством видео-конференц-связи в судебном заседании и в иных формах рассмотрения дела об административном правонарушении, направления повесток и уведомлений участникам административного процесса с помощью информационных систем, порталов и электронных сервисов.

При разработке правовой регламентации подобных нововведений надлежит учитывать особенности регулируемых правоотношений, наличие технической возможности реализации предлагаемых изменений, перспективы их правоприменения.

Не отрицая значения и перспектив цифровых способов и средств обеспечения эффективности административного процесса, следует учитывать, что информатизация современного государства и общества, переход существенной части общественных отношений в цифровую сферу накладывает на законодателя обязанность по выявлению и тщательному соблюдению баланса в правовой регламентации и применении технических средств в правоприменительной практике.

Допустимость применения новейших технических достижений в правовой сфере требует скрупулезной оценки со стороны профессионального юридического сообщества, основой которого должно стать обеспечение правопорядка, защита прав и законных интересов личности.

Другой существенной проблемой развития административного права и административного процесса является постепенная их идеологизация, продвигаемая нередко как общественными деятелями, так и представителями юридической науки. При этом в публично-правовые отношения, для которых характерен в первую очередь императивный метод правового регулирования, в целом наиболее эффективный при осуществлении государственного управления, вносятся частноправовые методы, такие как клиентоцентричность, коммерциализация и иные, которые органичны в первую очередь для частноправовых

отношений и избирательно применимы исключительно при оказании государственных услуг.

Деятельность правоохранительных органов по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности некоторые пытаются представить как некую государственную услугу, оказываемую на договорных началах, тогда как осуществляемая в том числе на основании заявлений граждан, она в большинстве случаев по своему содержанию не является предоставлением услуг и всегда направлена на защиту жизни и здоровья граждан, обеспечение безопасности государства путем выявления, предупреждения и пресечения противоправной деятельности и охраны правопорядка.

Те же попытки реализации принципов клиентоцентричности во всех сферах государственного управления, включая процессуальные отношения в рамках правоохранительной деятельности, вступают в противоречие с основным предназначением полиции, которая принимает комплекс мер пресекательного, охранительного, а также превентивного характера в том числе в рамках реализации административно-юрисдикционных полномочий.

Указанные факторы дезорганизуют правовые процессы, придавая им несвойственные начала в целеполагании.

В рамках данной тенденции также прослеживаются попытки внесения изменений как в действующее правовое регулирование административно-процессуальных отношений, так и в проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, направленных на искусственное затягивание процессуальных действий, которое способно привести к истечению сроков давности привлечения к административной ответственности и, как следствие, может использоваться недобросовестными субъектами для легализации механизмов ухода от ответственности за совершенные административные правонарушения (например, закрепление возможности обжалования отдельных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении; введение института «заинтересованных лиц», имеющих право до вынесения постановления по делу по собственной инициативе вступить в производство по делу; увеличение сроков рассмотрения апелляционных жалоб и др.).

Кроме того, предлагаемые изменения в законодательство об административных правонарушениях нередко носят непроработанный с точки зрения возможности их применения характер (например, предложения об осуществлении фиксации в автоматическом режиме специальными техническими средствами нарушений правил дорож-

ного движения лицами, использующими для передвижения средства индивидуальной мобильности; о внедрении цифровых технологий в административный процесс без анализа наличия возможности их применения на всей территории Российской Федерации и функционала имеющихся информационных систем).

В связи с этим следует отметить, что цель обеспечения и защиты прав и свобод человека имеет универсальный всеохватывающий характер и должна прежде всего обеспечивать право отдельного человека и общества быть защищенными от правонарушений, информированными о реакции государства на нарушение правовых предписаний, не ограничивая при этом прав лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях.

Неотвратимость ответственности за совершенные правонарушения является одной из основ действенности правовой системы государства, обеспечивающей стабильность общественных отношений, чувство защищенности и безопасности членов общества, доверия граждан к правовой системе и деятельности органов публичной власти.

Предложения о внесении изменений в административное и административно-процессуальное законодательство должны основываться на тщательной проработке нормативно-правового материала и практики его применения, проведении анализа перспектив реализации предлагаемых правовых новелл.

Необходимо сохранение баланса полномочий государственных органов, позволяющих им эффективно осуществлять административно-юрисдикционную деятельность, и правовых гарантий, обеспечивающих обоснованное и законное привлечение виновных к административной ответственности, установление и всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств дела в их совокупности.

В свете указанных проблемных тенденций особое значение приобретает деятельность ученых-административистов, от которых в данной ситуации требуется не только развитие теоретико-правовых основ административной науки, но и рассмотрение ее закономерностей применительно к динамично меняющейся социально-правовой действительности, выработка конкретных рекомендаций по определению пределов правового регулирования, применению тех или иных правовых методов и средств, адекватных целям и задачам административно-процессуального права.

Рассмотрев лишь некоторые, но важные проблемы административного права и административного процесса, завершим их строками

автора, обозначенного в эпиграфе, которые, как мне кажется, объединяют смысл вышесказанного.

Нам кажется, что в праве есть решение
Всех накопившихся, тревожащих проблем!
И мы творим, клепаем норм установления!
Вводя громадины регламентных систем...

И в этом чуждом матричном мышлении...
За юридическим покрытием всего...
Мы в форму рамок одеваем содержание!
Правосознание заменяя на ярмо!

Не будет перспектив без вдохновения...
Нельзя всегда регламентом навязывать добро!
И праву тоже важно усмотрение!
Без мысли право словно не живо... [9, с. 67]

Список литературы:

1. Панкова, О.В. Тенденции развития законодательства об административной ответственности в России в современный период / О.В. Панкова // Административное право и процесс. – 2023. – № 7. – С. 60–65.
2. Севрюгин, В.Е. Административно-процессуальное право России: состояние, проблемы и перспективы / В.Е. Севрюгин // Сибирское юридическое обозрение. – 2022. – № 1. – С. 109–123.
3. Дань в Ливади, в лето отъ Рождества Христова тысяча восемьсот девяносто четвертое, Царствования же НАШЕГО первое, октября 20-го дня. Император Александр III Завещание Царя Александра III своему сыну Цесаревичу Николаю II было высказано сыну перед смертью родителя // Проза.ру. – URL: <https://proza.ru/2019/04/01/1040> (дата обращения: 20.03.2024).
4. Авдейко, А.Г. Отдельные проблемы административных процедур, используемых в правоохранительной деятельности органов внутренних дел / А.Г. Авдейко, А.М. Кононов // Административное право и процесс. – 2018. – № 8. – С. 11–18.
5. Салищева, Н.Г. Избранное / Н.Г. Салищева. – М. : РАП, 2011. – 568 с.
6. Ноздрачев, А.Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика / А.Ф. Ноздрачев // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8. – С. 5–41.
7. Соловьев, А.А. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства : монография / А.А. Соловьев, Р.О. Опалев. – М. : Изд-во Мос. гос. юрид. акад., 2017. – 362 с.

8. Хабриева, Т.Я. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения / Т.Я. Хабриева // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ж. Марку. – М. : Статус, 2011. – 320 с.

9. Окйедва, А. Я иду по аллее зеленой / А. Окйедва. – М. : Проспект, 2023. – 80 с.

С. А. Агамагомедова,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

S. A. Agamagomedova,
Candidate of Law, Associate
Professor, Senior Researcher
of the Sector of Administrative
Law and Administrative Process
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
saniyat_aga@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-106-116

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОБЗОР ПОДХОДОВ И ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена развитием теории классификации субъектов административного права, предлагаемым анализом подходов к такой классификации. Целью статьи выступает анализ понятия «субъект административного права» и выделение критериев классификации субъектов административного права.

Для достижения заявленной цели использовались методы системного анализа, синтеза, классификации, сравнительно-правовой и формально-юридической методы.

В качестве выводов предложено соотношение понятия субъекта административного права со смежными понятиями. Выделено четыре критерия классификации субъектов административного права: связанные с наличием административной дееспособности; количественными и (или) статусными признаками; обладанием властными полномочиями; инициативой вступления в административно-правовые отношения. Предложено считать теоретическую проблему классификации субъектов административного права частью дискуссии о структуре административного правоотношения и в определенной степени условием формирования самостоятельного субъектного подхода к пониманию административного права как такового.

Ключевые слова: субъект административного права, административно-правовые отношения, коллективный субъект, властные полномочия, административная дееспособность.

SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW: REVIEW OF APPROACHES AND PROBLEMS OF CLASSIFICATION

Abstract: the relevance of the article is due to the development of the theory of classification of subjects of administrative law, the proposed analysis of approaches and problems to such classification. The purpose of the article is to analyze the concept and highlight criteria for the classification of subjects of administrative law.

To achieve the stated goal, methods of system analysis, synthesis, classification, comparative legal and formal legal methods were used.

As conclusions, the relationship between the concept of a subject of administrative law and related concepts is proposed. Four criteria have been identified for the classification of subjects of administrative law related to the presence of administrative capacity; quantitative and (or) status characteristics; possession of authority; initiative to enter into

administrative-legal relations. It is proposed to consider the theoretical problem of classifying subjects of administrative law as part of the discussion about the structure of administrative legal relations and, to a certain extent, as a condition for the formation of an independent subjective approach to understanding administrative law as such.

Keywords: *subject of administrative law, administrative-legal relations, collective subject, power, administrative capacity.*

Понятие субъекта права является одним из основополагающих как в контексте общей теории права, так и в рамках отраслевых исследований. Применительно к отрасли административного права оно имеет особое значение. И связано это не только и не столько с многочисленностью и разнообразием правовых статусов таких субъектов. Важной частью системы субъектов административного права традиционно выступает субъект, наделенный властными полномочиями: государственный орган, его должностное лицо, государственный служащий и др. Подобный, пользуясь терминологией Д. Н. Бахраха, «субъект власти» [1] «оттеняет» и определенным образом усложняет систему субъектов административного права, генерирует специфические критерии их классификации. Нами предпринята попытка провести анализ существующих подходов к понятию «субъект административного права» и видам субъектов административного права и обозначить правовые проблемы их классификации.

Понятие субъекта административного права

Д. Н. Бахрах еще в 1991 г. признавался в том, что система субъектов административного права сложнее системы субъектов любой другой отрасли права [2, с. 67]. Ю. Н. Стариков справедливо относит вопрос о субъектах административного права к одному из важнейших [3, с. 418]. С этим сложно не согласиться с учетом того, что многие иные базовые элементы системы административного права неразрывно связаны с правовым статусом субъекта административного права и (или) субъекта административно-правовых отношений, обусловлены совокупностью прав и обязанностей таких субъектов.

В учебнике по административному праву СССР 1946 г. раздел, посвященный субъектам административного права, отсутствует, но авторы выделяют главу «Органы государственного управления» [4].

Ю. М. Козлов под субъектом административного права понимал лицо или организацию, которые в соответствии с действующим законодательством РФ могут быть участниками (сторонами) регули-

руемых административным правом управленческих общественных отношений [5, с. 34].

Ю.Н. Стариков субъектом административного права считает физическое лицо или юридическое лицо (организацию), которые в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвуют в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти [3, с. 418].

По мнению ученых, субъект административного права есть не что иное, как одна из сторон публичной управленческой деятельности, участник управленческих отношений, наделенный правами, обязанностями, полномочиями, компетенцией, ответственностью, способностью вступать в административно-правовые отношения [6, с. 120]. Как правило, главными составляющими административно-правового статуса субъектов административного права выступают административная правоспособность и административная дееспособность [3, с. 420].

Таким образом, в качестве субъекта административного права ученые видят участника управленческих отношений, сторону управленческой деятельности, наделенную правами, обязанностями и ответственностью.

Соотношение категории субъекта административного права со смежными понятиями

При исследовании понятия субъекта административного права имеет значение вопрос соотношения данного понятия с иными, так или иначе характеризующими субъектный состав административного права.

Ю.М. Козлов ставит вопрос о соотношении понятий «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений». Внешне они совпадают, поскольку перечень тех и других одинаков. Существенные же различия, с его точки зрения, пролегают в плоскости соотношения таких юридических категорий, как административная правоспособность и дееспособность. Субъекты административного права становятся субъектами административных правоотношений тогда, когда они обладают способностью реализовать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых отношений [5, с. 35–36; 7, с. 42]. К различиям между выделенными статусами относится прежде всего обладание административной дееспособностью, при наличии которой субъекты административного права становятся субъектами административно-правовых отношений.

Другие авторы отождествляют субъектов административного права с участниками административно-правовых отношений [8, с. 63]. Позиция, уравнивающая субъектов правоотношений и субъектов права, имеет место и применительно к иным отраслям права [9, с. 58].

Отдельные исследователи дают определение лишь субъекту административно-правового отношения, понимая под ним того, кто наделен административными правами и обязанностями [10, с. 52].

Можно заключить, что теоретико-правовое понимание субъекта административного права неразрывно связано с теорией (структурой и содержанием) административного правоотношения. Представляется, что более обоснованным является подход, разграничивающий рассматриваемые понятия. В качестве критерия подобного разграничения выступает административная дееспособность. С этих позиций категория субъекта административного права шире и включает в себя как участников административных правоотношений (обладающих дееспособностью), так и иных субъектов, правовой статус которых не позволяет им выступать сторонами административных правоотношений. Данное положение будет учитываться нами при характеристике видов субъектов административного права и, соответственно, видов участников административных правоотношений.

Виды субъектов административного права

Круг субъектов административного права разнообразен. Главное, что их объединяет, – обладание особым юридическим качеством – административной правоспособностью [5, с. 34]. С учетом выделенного нами выше соотношения понятий субъекта административного права и субъекта административного правоотношения все субъекты административного права могут быть разделены на две большие группы на основе критерия обладания административной дееспособностью. Субъекты административного права (которые все обладают административной правоспособностью) включают в себя субъектов, обладающих административной дееспособностью (участников административно-правовых отношений), и иных. Соответственно, первым критерием классификации субъектов административного права выступает обладание административной дееспособностью.

Вторым критерием дифференциации субъектов административного права можно считать количественный, который неразрывно связан и с критерием правового статуса. Принято считать, что деление субъектов социалистических правоотношений на индивидуальные и комплексные (коллективные) было предложено в 1958 г. С. Ф. Кечекьяном. Несмотря на последующую критику данной дифференциации, веду-

щие ученые-административисты поддерживали такой подход, отмечая при этом необходимость учета в его рамках не только количественного признака, но и особенностей правового статуса индивидуальных и коллективных субъектов [2, с. 66–73]. Сегодня подобное разделение является достаточно устоявшимся, традиционным и отстаивается большинством ученых [3, с. 426; 6, с. 122; 7, с. 45]. П.И. Кононов в рамках вопроса об индивидуализации субъектов административных правоотношений на основе степени индивидуализации делит административные правоотношения на индивидуализированные и неиндивидуализированные [11].

Несмотря на признание и распространенность деления субъектов административного права на индивидуальные и коллективные, перечень таких субъектов существенным образом различается. Так, в отдельных случаях субъекты административного права подразделяются на индивидуальные субъекты, организации и административные органы. Причем последние позиционируются в качестве государственных или муниципальных организаций либо индивидуальных субъектов, уполномоченных на осуществление административно-публичной деятельности [12, с. 79, 133]. В учебнике по административному праву 1994 г. в разделе, посвященном субъектам административного права, выделены такие статусы субъектов, как граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственные служащие, предприятия и учреждения, общественные объединения [5, с. 79–104].

В учебной литературе более позднего периода ученые выделяют такие группы субъектов административного права, как граждане, иностранные граждане и лица без гражданства; органы исполнительной власти; государственные служащие; предприятия, учреждения, организации [7, с. 120–252]; органы государственной власти, общественные объединения, администрации предприятий и учреждений, граждане (физические лица) [8, с. 63].

Ученые выделяют также такие группы субъектов административного права, как граждане, иностранцы и лица без гражданства; общественные объединения; предприятия (коммерческие организации) и социально-культурные учреждения; Президент РФ и его Администрация; органы государственной исполнительной власти; органы местного самоуправления; государственные и муниципальные служащие [13, с. 148–347]. Н.М. Конин в разделе учебника по административному праву, посвященном субъектам административного права, выделяет административно-правовые статусы граждан, иностранцев и лиц без гражданства; общественных объединений

граждан; Президента РФ и его Администрации; государственных органов исполнительной власти; муниципальных органов местного самоуправления; предприятий и социально-культурных учреждений; государственных и муниципальных служащих [14, с. 47–137].

Ю. Н. Стариков при характеристике субъектов административно-правовых отношений акцентирует внимание на недостатке, присущем сложившимся подходам к их рассмотрению и заключающемся в таком важном признаке этих отношений, как необходимость установления гарантии судебной защиты прав и интересов граждан по отношению к управлению [13, с. 138].

С учетом того, что количественный критерий классификации субъектов административного права не может использоваться обособленно, без учета конкретного правового статуса такого субъекта, ученые уделяют пристальное внимание коллективным субъектам, статусы которых достаточно разнообразны. Так, при исследовании коллективных субъектов административного права Д. Н. Бахрах позиционирует их как организованные, обособленные, самоуправляемые группы, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами как единое целое, персонифицированно [2, с. 67]. Ю. Н. Стариков видит в коллективных субъектах группы людей, являющиеся организациями, выступающие во внешних отношениях как самостоятельные субъекты права, порядок создания и деятельности которых регламентированы нормативными правовыми актами [3, с. 426–427].

В зависимости от степени организационной самостоятельности, целей и особенностей правового положения в большой и сложной системе коллективных субъектов административного права Д. Н. Бахрах выделяет четыре основных класса таких субъектов: организации; их структурные подразделения; трудовые коллективы организаций и их структурных подразделений; сложные организации [2, с. 67]. Выделение структурных подразделений государственных органов в качестве субъектов административно-правовых отношений присуще и иным классификациям [10, с. 52].

В последние годы для структурирования субъектной системы административного права характерно выделение трех групп субъектов: 1) индивидуальные субъекты; 2) организации; 3) социальные общности [15, с. 192]. Как видим, новые подходы коснулись научного позиционирования именно коллективных субъектов административного права.

Наиболее логичным и юридически обоснованным представляется предлагаемое П. И. Кононовым общее (генеральное) подразделение всех субъектов административного права на публично-территориаль-

ные образования (Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования), физических лиц (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства и лица с двойным гражданством) и организации, как обладающие, так и не обладающие гражданско-правовым статусом юридического лица [16, с. 151]. Близкий подход используется и при характеристике субъектов в иных отраслях права, в частности, финансового права [9].

Что касается публично-территориальных образований в структуре коллективных субъектов, то отметим, что в середине 2000-х гг. В.Е. Чиркин дает характеристику территориальному публичному коллективу как коллективу, имеющему «общий», публичный характер, существование которого связано с теми или иными сторонами жизнеобеспечения данного коллектива, людей, живущих в нем. По мнению ученого, наиболее крупный территориальный публичный коллектив – это государственно организованное общество в той или иной стране. Такой коллектив обычно имеет статус юридического лица, от его имени выступают определенные органы и должностные лица [17, с. 26].

В последние десятилетия получает дальнейшее развитие классификация субъектов административного права на индивидуальные и коллективные. Структура и правовые статусы последних существенно усложняются в первую очередь применительно к субъектам «публичного характера».

Наиболее дискуссионным критерием дифференциации системы субъектов административного права, на наш взгляд, выступает критерий наличия властных полномочий. По мнению Г.И. Петрова, концепция обязательного участия в административных правоотношениях органа государственного управления и однозначного отнесения данных правоотношений к категории отношений власти – подчинения была внедрена еще в 20-х гг. прошлого века В.И. Кобалевским, который исходил для традиционного для буржуазной науки деления права на публичное и частное [18, с. 17]. Эта концепция хорошо прижилась в науке административного права советского и постсоветского периодов. Ее отстаивали И.И. Евтихийев [4, с. 10], Ю.М. Козлов [5], Н.М. Конин [14, с. 35] и другие ученые [19].

Ю.Н. Стариков также отстаивает позицию относительно обязательности наличия в административно-правовых отношениях (вертикальных и горизонтальных) органа государственного управления (либо в отдельных случаях общественной организации или иной негосударственной организации, которой государством поручено осуществление определенной государственной функции) [13, с. 141].

Данную концепцию поддерживают и представители иных отраслей права. Так, О.С. Иоффе, представитель науки гражданского права, полагал, что одним из субъектов административного правоотношения всегда является орган, осуществляющий функцию управления. Но поскольку административное право исходит из того, что все другие лица в пределах устанавливаемой им функции управления подчинены органу, осуществляющему эту функцию, то элементы власти и подчинения оказываются необходимыми элементами и в конкретных административных правоотношениях [20, с. 34].

Сам Г.И. Петров отстаивал иную позицию, признающую возможность административных правоотношений без участия органа государственной власти. Ученый полагал, что не следует искать сходство финансовых и административных правоотношений в том, что и те и другие «не могут возникнуть между гражданами». Если это верно для финансовых отношений, то неверно для отношений административных, которые возможны и между гражданами [18, с. 34]. Позицию Г.И. Петрова позже поддержали В.Д. Сорокин [21, с. 57] и П.И. Кононов [11; 16]. Последний справедливо признает возможность различных комбинаций субъектного состава административных правоотношений. При этом участие абсолютно во всех административных правоотношениях административно-публичных органов, административно уполномоченных лиц и действующих от их имени представителей не является обязательным [11].

Данная дискуссия о возможных субъектах административного права, а по сути – о характере административно-правовых отношений, становится, на наш взгляд, основанием для формирования самостоятельного подхода к пониманию административного права, названного А.Б. Зеленцовым субъектным, или «органическим» (организационным). Этот подход, возникший еще в XIX в., связывает специфику административного права с существованием специального субъекта, который по-разному идентифицируется (с исполнительной властью или с публичной администрацией) [22].

Третий выделенный нами критерий классификации субъектов административного права связан с признаком властности у таких субъектов. Споры о наличии властных полномочий у субъектов административного права закономерно переходят в споры о природе административных правоотношений и даже, более того, в основания для формирования самостоятельных подходов к пониманию административного права как отрасли.

Отметим еще один важный признак субъектов административного права, который справедливо выделяется учеными. Речь идет об ини-

циативности вступления в административно-правовые отношения. По данному критерию субъекты административного права подразделяются на лиц, вступающих в такие отношения по своему желанию (усмотрению), и лиц, вступающих в такие отношения в силу обязанности, возложенной на них специальной правовой нормой [6, с. 121]. На данный принцип обращал внимание В. М. Манохин [23, с. 32–33], а также другие ученые [15, с. 188–192].

Таким образом, нами выделено четыре критерия классификации субъектов административного права. Развитие подобной классификации позволяет развить теоретическое представление о субъектной системе административного права, а на практике учесть все многообразие правовых статусов таких субъектов, перечень которых постоянно расширяется.

На основании изложенного можно заключить, что развитие научных подходов к классификации субъектов административного права и проблемы такой классификации свидетельствуют об обогащении субъектной системы административного права и, соответственно, эволюции теоретико-правовых воззрений на данный важнейший элемент структуры административного правоотношения.

Обозначенные выше критерии классификации субъектов административного права: критерий наличия дееспособности; количественные и (или) статусные критерии; критерий властности (наличия властных полномочий); критерий инициативности вступления в административно-правовые отношения, можно дополнить иными, например уровень и (или) характер правовой регламентации правового статуса, степень исследованности в науке административного права. Так, ученые в начале 2000-х гг. обращают внимание на гражданина как на слабо обозначенный и мало исследованный в литературе субъект административного права [8, с. 63].

Кроме того, закономерно имеют место и классификации участников административно-правовых отношений более частного порядка, например субъектов коммерческой деятельности в сфере применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [24].

Отдельным и крайне значимым аспектом субъектного состава административного права выступает, на наш взгляд, проблема соотношения правовых статусов определенных субъектов как субъектов одновременно административного, конституционного, гражданского и иных отраслей права, на что справедливо обращает внимание Ю. А. Тихомиров, призывая не делить их по принципу «ваши и наши» [25]. Лишь в этом случае анализ таких сложных, комплексных право-

вых статусов (а в большинстве случаев реальные правовые статусы субъектов административного права таковыми и являются) будет объективным, полным, многомерным, учитывающим все возможные варианты их статического и динамического существования в правовом поле.

Теория субъекта административного права отражает развитие науки административного права в направлении учета правовых статусов участников реальных и потенциально возможных административно-правовых отношений. Споры о наличии или отсутствии специального субъекта административных правоотношений (субъекта, обладающего властными полномочиями) – важная часть дискуссии о структуре административного правоотношения (теории административного правоотношения) и в определенной степени условие формирования самостоятельного субъектного подхода к пониманию административного права как такового. Все это позволяет рассматривать субъекта административного права не только и не столько в качестве обязательного элемента структуры административного правоотношения, а более широко – как критерий ценности административного права и одновременно эффективности административно-правового регулирования.

Список литературы:

1. Бахрах, Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации / Д. Н. Бахрах // Журнал российского права. – 2006. – № 7. – С. 68–78.
2. Бахрах, Д. Н. Коллективные субъекты административного права / Д. Н. Бахрах // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1991. – № 3. – С. 66–73.
3. Стариков, Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2002. – 728 с.
4. Евтихийев, И. И. Административное право СССР / И. И. Евтихийев, В. А. Власов. – М. : Юрид. изд-во Мин-ва юстиции СССР, 1946. – 432 с.
5. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учебник. – Ч. 1 : Сущность и основные институты административного права / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – М. : ТЕИС, 1994. – 280 с.
6. Бахрах, Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
7. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2000. – 728 с.
8. Габричидзе, Б. Н. Административное право / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М. : Велби, 2003. – 480 с.
9. Финансовое право : учебник / под общ. ред. Э. Д. Соколовой ; отв. ред. А. Ю. Ильин. – М. : Проспект, 2019. – 592 с.

10. Административное право: учебник / под общ. ред. А.С. Телегина. – Пермь, 2020. – 346 с.
11. Кононов, П.И. Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений / П.И. Кононов // Административное право и процесс. – 2021. – № 2. – С. 76–88.
12. Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киляшанова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2011. – 759 с.
13. Административное право России : учебник / под ред. Н.М. Кониная, Ю.Н. Старилова. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. – 784 с.
14. Конин, Н.М. Административное право России : учебник / Н.М. Конин. – М. : Велби: Проспект, 2007. – 448 с.
15. Соболева, Ю.В. К вопросу о понятии субъекта административного права / Ю.В. Соболева // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2015. – № 4(105). – С. 188–192.
16. Кононов, П.И. Актуальные проблемы административного права : учебник / П.И. Кононов. – М. : КНОРУС, 2023. – 314 с.
17. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2006. – 382 с.
18. Петров, Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. – 157 с.
19. Попов, Л.Л. Административное право Российской Федерации : учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев ; отв. ред. Л.Л. Попов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : РГ-Пресс, 2019. – 544 с.
20. Иоффе, О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / О.С. Иоффе. – Л., 1949. – 144 с.
21. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальные отношения / В.Д. Сорокин. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та., 1968. – 75 с.
22. Зеленцов, А.Б. Концептуальные подходы к определению административного права: опыт сравнительно-правового исследования / А.Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2019. – № 7. – С. 5 – 21.
23. Манохин, В.М. Административное право России : учебник / В.М. Манохин. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 266 с.
24. Соколов, А.Ю. Правовая политика в сфере регулирования участия субъектов коммерческой деятельности в производстве по делам об административных правонарушениях / А.Ю. Соколов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 3. – С. 44–54.
25. Тихомиров, Ю.А. Наука административного права: преемственность и новые повороты / Ю.А. Тихомиров // Административное право и процесс. – 2021. – № 7. – С. 11–15.

Н.Г. Андрианова,
кандидат юридических наук,
научный сотрудник сектора
административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

N.G. Andrianova,
Candidate of Law, researcher at
the Department of Administrative
Law and Administrative Process
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
natalia.g.andrianova@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-117-123

ЦИФРОВОЙ РУБЛЬ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПОРЯДКА ОБРАЩЕНИЯ

Аннотация: цифровизация предопределила необходимость появления новой цифровой формы денежных средств. В статье автором рассматриваются финансово-правовые особенности порядка обращения цифрового рубля. Проанализированы основные признаки цифрового рубля, выявлены отличительные особенности цифрового рубля. Предлагается скорректировать законодательное определение цифровой валюты для сохранения общей терминологической логики в рассматриваемой сфере. Рассмотрен порядок обращения цифрового рубля. Выделены проблемы и проанализирована роль основных категорий субъектов, осуществляющих взаимодействие на платформе цифрового рубля.

Ключевые слова: цифровой рубль, цифровая валюта, финансово-правовое регулирование, Банк России, цифровизация.

DIGITAL RUBLE: FINANCIAL LEGAL FEATURES OF THE CIRCULATION PROCEDURE

Abstract: digitalization has led to the emergence of a new digital form of money. In the article, the author examines the financial legal features of the procedure for the circulation of the digital ruble. The main features of the digital ruble, the distinctive features of the central bank digital currency are analyzed. It is proposed to adjust the legislative definition of digital currency in order to maintain the general terminological logic in this area. The procedure for the circulation of the digital ruble is considered. The problems are highlighted and the role of the main categories of subjects interacting on the digital ruble platform is analyzed.

Keywords: digital ruble, digital currency, financial and legal regulation, Bank of Russia, digitalization.

Постепенный переход Российской Федерации к цифровой экономике предопределяет необходимость эволюции порядка осуществления расчетов, в частности за счет внедрения новой цифровой формы денежных средств. Банком России в 2020 г. было отмечено, что цифровой рубль «будет дополнительной формой российской

национальной валюты» [1, с. 5], будет представлен в виде уникального цифрового кода, который будет храниться на специальном электронном кошельке. 24 июля 2023 г. были подписаны и опубликованы Федеральный закон от 24 июля 2023 г. № 339-ФЗ «О внесении изменений в статьи 128 и 140 части первой, часть вторую и статьи 1128 и 1174 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» и Федеральный закон от 24 июля 2023 г. № 340-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которыми был начат процесс правового регулирования цифрового рубля. Примечательно, что законодательство не содержит определение понятия «цифровой рубль». Банк России на официальном сайте указывает, что цифровой рубль – «это цифровая форма российской национальной валюты, которую Банк России планирует выпускать в дополнение к существующим формам денег» [2]. Понятия «форма валюты» или «форма денег» также не закреплены на законодательном уровне, именно поэтому представители Центрального банка РФ указывают, что в контексте цифрового рубля эти термины употребляются чисто в экономическом смысле. Согласно последним изменениям, внесенным в ст. 128 Гражданского кодекса РФ, «к объектам гражданских прав относятся ... имущественные права (включая безналичные денежные средства, в том числе цифровые рубли)». В данном случае законодатель использовал термин «безналичные» в широком смысле как противовес «наличным», подчеркивая нематериальную форму выражения данных объектов в реальном мире. Отнесение цифровых рублей к безналичным денежным средствам в контексте гражданского законодательства позволило существенно не перестраивать действующее правовое регулирование отношений в этой сфере, обеспечив постепенное встраивание цифровых рублей в правовое регулирование через конструкцию безналичных денежных средств. Указание цифровых рублей в качестве нового объекта гражданских прав привело бы к необходимости значительных изменений и созданию отдельного правового регулирования отношений именно в сфере оборота цифрового рубля. А. В. Турбанов справедливо отмечает, что «современный уровень знаний позволяет относить цифровой рубль к цифровому имуществу как наиболее широкой категории и рассматривать его как безналичные деньги с продолжающимся развитием обязательственной составляющей и усилением публично-правового компонента в регулировании их выпуска и обращения» [3, с. 90]. При подобной трактовке названного выше положения не возникает противоречий и цифровые рубли можно признать новой цифровой формой денежных средств наряду с безналичными денежными средствами, трактуя

термин «безналичные денежные средства» в узком смысле как записи на счетах в кредитных организациях. Таким образом, выделение цифрового рубля как третьей формы национальной валюты подчеркивает его своеобразие, заключающееся в особой цифровой форме его представления, особом порядке эмиссии и обращения с использованием платформы цифрового рубля.

Начало создания и постепенного внедрения цифрового рубля последовало вслед за общемировой тенденцией разработки цифровых форм национальных валют. На международном уровне цифровая форма национальной валюты государства, эмитируемая центральным банком, получила наименование цифровой валюты центрального банка (Central Bank Digital Currency – CBDC). Появление цифровых валют центральных банков в целом в мире и цифрового рубля в России в частности во многом обусловлено необходимостью создания новой, отвечающей современным реалиям цифровой экономики и новым потребностям пользователей единицы для моментальных расчетов. На международном уровне исследуются и анализируются особенности создания и осуществления расчетов с помощью соответствующей новой формы национальных валют. Так, в частности, в 2020 г. Банк международных расчетов подготовил отчет, касающийся особенностей цифровых валют центральных банков [4]. Основными отличительными особенностями цифровых валют центральных банков выступают:

1) цифровые валюты центральных банков являются официальной денежной единицей – цифровой формой национальной валюты государства, предназначены для осуществления расчетов и выполняют все основные функции денег. Порядок их эмиссии и обращения регулируется Центральным банком соответствующего государства;

2) эмиссия цифровых валют центрального банка осуществляется исключительно Центральным банком соответствующего государства и не требует дополнительных ресурсов, кроме непосредственно инфраструктурных со стороны Центрального банка;

3) курс цифровых валют центрального банка эквивалентен курсу национальной валюты, стабилен и имеет предсказуемый характер.

Все вышеназванные признаки характерны и для цифрового рубля, что позволяет отнести цифровой рубль к категории цифровых валют центрального банка. В связи с этим представляется необходимым отметить, что цифровой рубль как цифровая валюта центрального банка в соответствии с действующим российским законодательством не является цифровой валютой, так как определение цифровой валюты, содержащееся в п. 3 ст. 1 Федерального закона от 31 июля

2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», прямо исключает возможность признания цифровой валютой денежной единицы РФ, денежной единицы иностранного государства или международной денежной или расчетной единицы. Это связано с тем, что появление в законодательстве понятия цифровой валюты было вызвано бурным и стремительным развитием криптовалют в мире и попыткой правового регулирования оборота криптовалютных единиц в России. Представляется, что при существующем правовом регулировании нарушается общая терминологическая логика: понятие «цифровая валюта» по своему наполнению должно быть наиболее широким и включать в себя различные ее виды: цифровую валюту центрального банка и как ее антипод криптовалюту. В связи с вышесказанным предлагаем внести изменения в Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и изложить понятие цифровой валюты как совокупности электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа. В качестве видов цифровой валюты дифференцировать и детализировать порядок совершения операций с цифровым рублем и криптовалютами.

В апреле 2021 г. Банком России была разработана Концепция цифрового рубля [5], в соответствии с которой в основу интеграции цифрового рубля в существующую систему расчетов была положена розничная двухуровневая модель:

- первый уровень данной системы представлен Банком России, на которого возложена обязанность по созданию и обеспечению функционирования платформы цифрового рубля, в рамках которой будут осуществляться операции с цифровым рублем. Банком России разрабатываются правила осуществления операций на платформе цифрового рубля, обеспечивается информационная безопасность и стабильность функционирования платформы цифрового рубля. Кроме того, одной из основных функций Банка России в рассматриваемой сфере является осуществление эмиссии цифровых рублей;

- второй уровень рассматриваемой системы представлен финансовыми организациями и Федеральным казначейством. Финансовые организации на платформе цифрового рубля служат своего рода посредниками, осуществляющими функции по контролю в сфере ПОД/ФТ, платежи и переводы по поручению пользователей платформы

цифрового рубля. Федеральное казначейство выступает специальным субъектом, основная функция которого – осуществление операций с цифровым рублем в счет обеспечения деятельности бюджетных организаций.

В рамках исследуемой розничной двухуровневой модели цифрового рубля большую роль играет Банк России. Именно Банк России организует и обеспечивает функционирование платформы цифрового рубля, Советом директоров Банка России детализируются отдельные особенности осуществления операций в рамках платформы цифрового рубля.

Обращение цифрового рубля будет обеспечиваться через платформу цифрового рубля – информационную систему [6], в рамках которой взаимодействуют три основные категории субъектов:

- 1) оператор платформы цифрового рубля – Банк России;
- 2) участники платформы цифрового рубля – операторы по переводу денежных средств и иностранные банки, предоставляющие доступ к платформе цифрового рубля;
- 3) пользователи платформы цифрового рубля – физические или юридические лица, индивидуальные предприниматели, имеющие доступ к платформе цифрового рубля.

Оператор платформы цифрового рубля обеспечивает бесперебойность функционирования платформы, регламентирует правила осуществления операций на платформе цифрового рубля [7]. Кроме того, Банк России, являясь оператором платформы цифрового рубля, обязан обеспечить открытие и ведение счетов цифрового рубля физическим и юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, выполнять исходящие от них распоряжения о совершении операций с цифровыми рублями. Таким образом, наблюдается существенное расширение компетенции Банка России. Ранее, по общему правилу, Банк России не осуществлял прямого взаимодействия с физическими лицами и индивидуальными предпринимателями, выполняя функции «мегарегулятора». Как справедливо отмечает Ю. А. Крохина, подобные изменения повлекут расширение компетенции и трансформацию функции Банка России – он станет «мегаучастником, выполняющим глобальную миссию банка для всех остальных субъектов финансового рынка» [8, с. 521]. При этом расширение компетенции Банка России должно стабилизироваться установлением на законодательном уровне обязанности сохранения и усиленной защиты данных о совершенных операциях на платформе цифрового рубля.

Участники платформы цифрового рубля – оператор по переводу денежных средств (за исключением Банка России) или иностранный

банк, предоставляющие пользователям платформы цифрового рубля доступ к ней в целях совершения операций с цифровыми рублями. Участники платформы цифрового рубля предоставляют физическим и юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям доступ к платформе цифрового рубля, выполняют контрольные процедуры в сфере ПОД/ФТ, обеспечивают взаимодействие с Банком России при предоставлении доступа к платформе цифрового рубля. Участникам платформы цифрового рубля открывается счет цифрового рубля операторов по переводу денежных средств, за исключением иностранных банков. Таким образом, они выполняют функции агентов финансового мониторинга и роль посредников между Банком России и пользователями (физическими, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями) на платформе цифрового рубля. При этом кредитные организации не могут взимать комиссию (за эквайринг) при осуществлении операций с цифровыми рублями.

Пользователь платформы цифрового рубля – физическое или юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, имеющие доступ к платформе цифрового рубля в целях совершения операций с цифровыми рублями. Пользователям платформы цифрового рубля может быть открыт счет цифрового рубля физических лиц или счет цифрового рубля юридических лиц. У каждого пользователя платформы может быть открыт только один счет цифрового рубля. Кроме того, по счету цифрового рубля не начисляются проценты, что исключает возможности использования цифровых рублей для сбережения и кредитования и подчеркивает правовую природу цифрового рубля исключительно как средства осуществления расчетов.

Банк России проводит текущий и последующий контроль в сфере обращения цифрового рубля. Текущий контроль осуществляется в форме оперативной проверки информации, в том числе с использованием автоматизированных систем, последующий контроль – в форме дистанционных проверок деятельности на основе анализа документов.

Таким образом, для сохранения общей терминологической логики предлагаем внести изменения в Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и изложить понятие цифровой валюты как совокупности электронных данных (цифрового кода или обозначения), содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и (или) могут быть приняты в качестве средства платежа. В качестве видов цифровой валюты дифференцировать и детализировать порядок совершения операций с цифровым рублем и криптовалюта-

ми. Обращение цифрового рубля обеспечивается через платформу цифрового рубля, в рамках которой взаимодействуют три основные категории субъектов: оператор платформы цифрового рубля – Банк России; участники платформы цифрового рубля; пользователи платформы цифрового рубля. Представляется необходимым закрепить на законодательном уровне обязанность Банка России по сохранению и защите данных о совершенных операциях с цифровыми рублями.

Список литературы:

1. Цифровой рубль. Доклад для общественных консультаций (октябрь 2020 г.) (утв. Банком России). – М. : Банк России, 2020. – 47 с.
2. Цифровой рубль // Сайт Банка России. – URL: <https://cbr.ru/fintech/dr/> (дата обращения: 10.03.2024).
3. Турбанов, А.В. Цифровой рубль как объект правоотношений / А.В. Турбанов // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – Т. 18, № 9. – С. 70–94.
4. Bank for International Settlements. Central bank digital currencies: foundational principles and core features. BIS, 2020.
5. Концепция цифрового рубля. М. : Банк России, 2021 // Сайт Банка России. – URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/120075/concept_08042021.pdf (дата обращения: 10.03.2024).
6. О национальной платежной системе : федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 27, ст. 3872.
7. О платформе цифрового рубля : положение Банка России от 3 августа 2023 г. № 820-П (вместе с «Порядком урегулирования споров и разногласий») // Вестник Банка России. – 2023. – № 58.
8. Крохина, Ю.А. Финансовое право России / Ю.А. Крохина. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2024. – 568 с.

Е.Л. Васянина,
доктор юридических наук,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

E.L. Vasyanina,
Doctor of Law, Leading Researcher
of the Administrative Law and Process
Sector of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
elenavasanina@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-124-133

О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ

Аннотация: в настоящей статье автор рассматривает назревшие вопросы совершенствования правового регулирования денежного обращения. Акцентирует внимание на проблемах в сфере функционирования денежного механизма, вызванные, прежде всего, отсутствием юридической конструкции управления денежной массой, разрозненностью правового инструментария, обеспечивающего оборот национальной и иностранной валюты, а также несоординированностью действий Банка России и Правительства РФ по ряду ключевых для развития денежно-кредитной системы государства направлений. В статье сформулированы выводы, которые могут иметь значение для развития науки финансового и административного права и служить в качестве направлений формирования научной концепции правового регулирования денежного обращения.

Ключевые слова: денежное обращение, Банк России, Правительство РФ, денежно-кредитная политика, министерства, экономика, кредит, бюджет, деньги, право, бюджетная политика.

ON THE LEGAL PROVISION OF MONETARY CIRCULATION

Abstract: in this article, the author examines the urgent issues of improving the legal regulation of money circulation. He focuses on the problems in the functioning of the monetary mechanism caused, first of all, by the lack of a legal structure for managing the money supply, the fragmentation of legal instruments ensuring the turnover of national and foreign currency, as well as the uncoordinated actions of the Bank of Russia and the Government of the Russian Federation in a number of key areas for the development of the monetary system of the state. The article formulates conclusions that may be important for the development of the science of financial and administrative law and can serve as directions for the formation of a scientific concept of legal regulation of monetary circulation.

Keywords: money circulation, Bank of Russia, Government of the Russian Federation, monetary policy, ministries, economy, credit, budget, money, law, budget policy.

В условиях формирования современной правовой модели финансовых отношений перед представителями правовой науки стоит задача, связанная с разработкой юридических конструкций, обеспечивающих управление движением денежных средств и отве-

чающих национальным целям и стратегическим задачам Российской Федерации.

Отказ от правового инструментария, регулирующего денежный оборот в условиях плановой экономики, ввиду невозможности его применения в период экономических преобразований, привел к тому, что денежно-кредитный механизм государства оказался встроен в международную финансовую систему, основанную на доминировании доллара [1]. Произошедшее на рубеже XX–XXI вв. формирование денежно-кредитной системы по лекалам «западных финансовых консультантов» вызвало создание такой правовой модели денежного обращения, которая спровоцировала бум на финансовые пирамиды, крах организаций, привлекающих деньги граждан под большие проценты, банкротство банков, а также отсутствие у государства возможности исполнить обязательства перед гражданами – держателями государственных ценных бумаг.

Все изложенное обусловлено невозможностью Российского государства в период экономических преобразований сформировать независимую от глобальной финансовой архитектуры денежно-кредитную систему, обеспечивающую финансовый суверенитет Российской Федерации. Сознательные действия коллективного Запада по разбалансировке российской экономики привели к необходимости построения качественно нового уровня правового регулирования денежно-кредитного механизма, способного создать условия для финансирования структурных преобразований экономики.

Сегодня развитие законодательства в области правового обеспечения денежно-кредитных отношений свидетельствует об исправлении ошибок прошлых лет, появляются новые финансово-правовые институты, механизмы государственного управления, соответствующие современным экономическим вызовам. Тем не менее сформированный правовой режим денежного обращения заставляет задуматься над вопросом о том, достаточно ли применяемого правового инструментария управления денежной массой для обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации.

Отвечая на поставленный вопрос, автор настоящей статьи предпринимает попытку решить назревшие вопросы совершенствования правового регулирования денежного обращения и сформулировать выводы, которые могут иметь значение для развития науки финансового и административного права.

Очередной экономический кризис, беспрецедентный санкционный режим, введенный в отношении России, стали лакмусовой бумажкой, позволившей выявить существующие проблемы в сфере

функционирования механизма денежного обращения, развитие которого не представляется возможным без правового обеспечения экономической безопасности и финансового суверенитета государства. Органами публичной власти проводится серьезная работа по устранению барьеров, препятствующих экономическому развитию страны, вводятся меры, способствующие укреплению финансового суверенитета Российской Федерации, к числу которых относятся: переход на расчеты по внешнеторговым контрактам в национальных валютах дружественных стран; ужесточение контроля за движением капитала; введение специальных экономических мер в отношении блокируемых лиц; создание собственного механизма трансграничных платежей, способного заменить ставшей рискованной систему международных расчетов и др.

Несмотря на коренные изменения в развитии правового регулирования денежного механизма, проведенный анализ позволил выявить тот факт, что по ряду важных для обеспечения финансовой стабильности государства направлений наблюдается несогласованность действий финансового мегарегулятора и федеральных министерств, что не позволяет оперативно реагировать на экономические вызовы и предотвращать такие негативные для российской экономики последствия, как: отток капитала и применение схем легализации доходов, полученных преступным путем; закредитованность населения на фоне недостаточных объемов кредитования производственного сектора; дисбаланс на отдельных рынках товаров; рост инфляции и даже появление такого необычного для российской экономики феномена, как офшорный рынок рубля [2].

Сегодня периодически разгораются дискуссии Банка России с Министерством финансов РФ, Министерством экономического развития РФ по вопросам введения требования обязательной продажи экспортерами валютной выручки, контроля за выводом капитала. В октябре 2023 г. возникшие между ведомствами разногласия были сняты Президентом РФ, подписавшим Указ, закрепивший требование об обязательной продаже экспортерами выручки в иностранной валюте [3].

Долгое время мегарегулятор отказывался от предложений Правительства РФ по регулированию криптовалютного рынка, ссылаясь на то, что «легализация криптовалют будет подспорьем для инвестиций в этот инструмент, который является финансовой пирамидой» [4]. На деле же именно неурегулированность операций с децентрализованной цифровой валютой привела к тому, что криптовалюта превратилась в инструмент нелегальной деятельности на финансовом

рынке, что подтверждается данными Банка России, согласно которым организаторы финансовых пирамид чаще всего получают средства от клиентов в виде криптовалют [5].

Потребность в разработке правового инструментария, обеспечивающего качественно новый уровень взаимодействия Банка России и федеральных министерств, а соответственно и скоординированность инструментов денежно-кредитной, бюджетной и фискальной политики подтверждается сформированными в экономической науке концепциями совместного регулирования цен и налогов [6], методологическими основами интеграции бюджетной и денежно-кредитной политики [7]; финансово-правовыми исследованиями, в рамках которых обосновывается необходимость формирования и развития таких регулятивных комплексов в составе финансового права, как эмиссионное право [8] и право денежного обращения [9]; законодательными инициативами, направленными на усиление координации действий Банка России и Правительства РФ [10].

Причины слабой координации действий Банка России и Правительства РФ можно объяснить, основываясь на подходах, выработанных юридической и экономической наукой, особенностями развития финансового и административного законодательства.

С позиции экономической науки рассинхронизация действий мегарегулятора и федеральных органов исполнительной власти по вопросам применения инструментов, способствующих достижению экономического роста, объясняется оторванностью денежно-кредитной политики от других видов политики, включая развитие финансовых рынков, международных платежей и финансовой стабильности [11], а применяемый ЦБ РФ режим процентной политики рассматривается экономистами в качестве ограничителя роста в большинстве отраслей экономики [12].

С точки зрения теории финансового права и современного уровня развития финансового законодательства проблема несогласованности действий ЦБ РФ и Правительства РФ в сфере регулирования денежного механизма и экономики вызвана не только и не столько отсутствием конкретизации закрепленных в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» форм взаимодействия Банка России и Правительства РФ, сколько неразработанностью юридических конструкций, обеспечивающих процесс управления денежной массой и взаимодействие кредитного и бюджетного механизмов.

На сегодняшний день параметрам соотношения инструментов денежно-кредитной и бюджетной политики в финансовых законах посвящено крайне мало статей. К их числу относятся: ст. 22

Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», согласно которой Банк России не вправе предоставлять кредиты Правительству РФ для финансирования дефицита федерального бюджета, покупать государственные ценные бумаги при их первичном размещении; гл. 13.2 БК РФ, закрепляющая механизм взаимодействия Банка России и Министерства финансов РФ в рамках бюджетного правила, позволяющего, с одной стороны, управлять бюджетными расходами, а с другой – курсом национальной валюты посредством проводимых ЦБ РФ валютных интервенций.

Сложившийся в правовом регулировании подход вкупе со стойким мнением законодателя о том, что регулятором денежной эмиссии является исключительно Банк России, привел к управлению денежной массой на основе выработанной экономистами политики «по типу инструментов, означающей управление отдельно денежно-кредитной и бюджетной сферами» [13]. Наряду с ЦБ РФ и поднадзорными ему финансовыми организациями регулятором денежной массы является бюджет как финансовый план государства, а бюджетно-правовой механизм, обеспечивающий распределение бюджетных рублей между участниками гражданского оборота, активизируется в условиях жесткой монетарной политики Банка России. Об этом свидетельствует увеличение объемов субсидирования на фоне повышения ключевой ставки.

С учетом подходов, выработанных в теории административного права, слабое взаимодействие ЦБ РФ и федеральных органов исполнительной власти по вопросам обеспечения финансовой стабильности РФ и управления денежно-кредитным механизмом объясняется тем, что функции этих органов не в полной мере соответствуют их компетенции и средствам ее реализации [14]. Это вызвано отсутствием в актах, закрепляющих статус субъектов публично-правовых отношений, четких рамок компетенции и взаимоотношений [15], что на сегодняшний день привело к расщеплению функции по управлению денежно-кредитным механизмом между ЦБ РФ, Правительством РФ и финансовыми институтами развития. Последние играют активную роль в распределении кредитов и бюджетных средств между хозяйствующими субъектами, а фактически осуществляют передачу денег в экономику в обход банковской и бюджетной систем.

Избегая оценки результатов проведенных в России административных реформ, стоит отметить, что на современном этапе федеральные министерства практически не могут влиять на процесс управления экономикой и лежащим в ее основе денежно-кредитным механизмом. Нередко предложения министров, сформулированные на базе научных

разработок в сфере права и экономики, не находят должной оценки и применения. Например, было оставлено без внимания, имеющее научное обоснование и положительный опыт применения в СССР, а в настоящее время в Китае, предложение Министра экономического развития РФ М. Г. Решетникова о создании мембраны между внутренним и внешним рынком рублей [16], позволяющей избежать высокой инфляции и волатильности рубля¹ [17]. Не был поддержан подход А. В. Улюкаева, возглавлявшего Министерство экономического развития РФ в период 2013–2016 г., об отмене «заморозки» накопительной части пенсии [18], которая уже приобрела перманентный характер [19]. Не нашло поддержки и предложение М. С. Орешкина, пребывавшего на посту Министра экономического развития РФ с 2016 по 2020 г., о переходе от политики управления по типу инструментов [20], то есть отдельно денежно-кредитной и бюджетной системой, к политике управления конкретными переменными, структурой спроса, что с правовой точки зрения означает применение комплексного подхода в правовом обеспечении денежно-кредитного механизма.

Сближение действий Банка России, Правительства РФ и федеральных министерств, денежно-кредитной, бюджетной и фискальной политики можно достичь посредством проведения административной реформы, направленной на изменение статуса Банка России. Идея о проведении такой реформы, сфокусированной на интеграции применяемых ЦБ РФ инструментов монетарной политики с целями Правительства РФ по созданию условий экономического роста, не является новой. В советскую эпоху для обеспечения соотношения ресурсов банка и бюджета Госбанк СССР находился в подчинении Минфина или Правительства [21].

Зависимость центральных банков от министерств присутствует на сегодняшний день в правовых моделях управления денежно-кредитным механизмом, созданных другими государствами. Например, на основании данных, заимствованных учеными из официальных документов, Казначейство Великобритании владеет акциями Банка Англии, определяет цели монетарной и финансовой политики, ответственно за банковское и финансовое регулирование [22, с. 204]. На основании реформы, начатой в Китае в марте 2023 г., влияние Народного банка Китая в сфере регулирования финансового сектора снижается в пользу Государственного совета КНР.

¹ Опыт применения двухконтурного валютно-финансового механизма имеется у СССР, являющегося участником Соглашения о многосторонних расчетах в переводных рублях и организации Международного банка экономического сотрудничества от 22 октября 1963 г. и Китая, использующего оншорные (обращаются на территории материкового Китая) и офшорные юани (используются за пределами КНР).

Помимо выявленных автором проблем, вызванных слабой координацией действий Банка России и Правительства РФ в финансовой сфере, развитию правового регулирования денежного обращения препятствует разрозненность правовых инструментов, обеспечивающих регулирование оборота национальной и иностранной валюты. Это не позволяет создать необходимый уровень гарантий финансовой устойчивости Российской Федерации и не способствует формированию единого правового режима регулирования финансов, к которым не относятся и никогда не относились «...денежные отношения, возникающие между участниками гражданского оборота в связи с продажей товаров» [23, с. 7], ошибочно причисляемые некоторыми представителями правовой науки к частным финансам.

На фоне развития в правовой науке дискуссии о разграничении финансов на частные и публичные, до сих пор не создан правовой инструментарий, обеспечивающий управление процессом движения денежных средств, который должен был прийти на смену применяемому в условиях плановой экономики кредитному плану, лежащему в основе возникновения финансовых правоотношений и устанавливающему объем денежной массы, находящейся в обращении [24]. В результате на современном этапе процесс управления денежной массой оказался не охвачен должным образом актами финансового законодательства.

Во многом это является последствием развития отраслевого подхода к праву, а также сформированного на рубеже XX–XXI вв. ошибочного утверждения, согласно которому «...монополия государства на денежное обращение превратит нормы о праве частной собственности в мертворожденные» [25]. На сегодняшний день правовой режим денежного оборота формируется преимущественно с помощью частноправовых методов регулирования, которые представляются непригодными для противодействия геополитическим рискам и экономическим кризисам.

Проведенный анализ позволил сформулировать ряд выводов, которые могут иметь значение для развития науки финансового и административного права и служить в качестве направлений формирования научной концепции правового регулирования денежного обращения.

1. Необходимо решительно пересмотреть правовой режим денежного обращения, сформированный в условиях развития отраслевой системы права преимущественно с помощью частноправовых методов регулирования, и не способствующий развитию процесса структурной перестройки экономики.

На наш взгляд, правовое регулирование денежного механизма должно основываться на интегративной модели строения права, обеспечивающей конвергенцию частноправовых и публично-правовых методов регулирования, в рамках которой отрасли права выступают носителями целеполагания как процесса выбора целей воздействия на общественные отношения.

Развитие такого подхода в правовой доктрине будет способствовать синхронизации инструментов монетарной, бюджетной и иной политики, направленной на регулирование денежного механизма, и, как следствие, – повышению уровня гарантий финансовой стабильности государства.

2. Проблемы в сфере взаимодействия ЦБ РФ и Правительства РФ по ряду ключевых направлений регулирования денежно-кредитного механизма во многом вызваны тем, что в соответствии с действующим законодательством Банк России в сфере регулирования финансового сектора наделен монопольной властью, реализация которой не обеспечена необходимыми правовыми инструментами управления денежной массой.

Данная проблема может быть решена двумя способами. Во-первых, с помощью создания и закрепления в финансовом законодательстве правовых средств, способствующих интеграции денежно-кредитной и бюджетной политики. В качестве примера и основы для развития данного подхода может служить юридическая конструкция финансовых обязательств, возникновение и исполнение которых происходит в рамках закреплённого БК РФ бюджетного правила, регулирующего действия Министерства финансов РФ и Банка России по осуществлению операций с нефтегазовыми доходами федерального бюджета.

Во-вторых, посредством проведения административной реформы, способствующей усилению координации действий Банка России и Правительства РФ. В контексте изложенного заслуживает внимания административная реформа, стартовавшая в Китае в марте 2023 г., в рамках которой снижается влияние Народного банка Китая в сфере управления финансовым сектором в пользу Государственного совета КНР.

3. Для создания качественно нового уровня правового обеспечения денежного обращения целесообразным представляется совершенствование механизма контроля за внутренним и внешним рынком рублей. В связи с этим обсуждаемое на площадке Московского финансового форума в 2023 г. предложение Министра экономического развития РФ о создании мембраны между внутренним и внешним рынком рублей

заслуживает внимания и потребует разработки соответствующего правового инструментария.

4. Важное значение для обеспечения действенного контроля за денежным обращением будет иметь правовая модель интеграции механизма оборота криптовалют в финансовую систему государства, в рамках которой в качестве ключевых правовых инструментов следует назвать: конструкцию элементов налогообложения майнинга и оборота криптовалют, позволяющую определить момент возникновения налоговой базы и порядок ее исчисления; процедуру выдачи лицензии на осуществление конвертации законных средств платежа в цифровую валюту, что позволит усилить контроль за оборотом криптовалюты.

Список литературы:

1. О вступлении в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития : постановление Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 2815-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. – № 22, ст. 1180.

2. Обзор финансовой стабильности (информационно-аналитический материал Банка России) II–III кварталы 2023 года. – М., 2023. – № 2 (23). – 83 с. // ЛюдиИпотеки.рф. – URL: <http://ludiiipoteki.ru/shop/researches/entry/2022> (дата обращения: 20.04.2024).

3. Об осуществлении обязательной продажи выручки в иностранной валюте, получаемой отдельными российскими экспортерами по внешнеторговым договорам : указ Президента РФ от 11 октября 2023 г. № 771. – Документ не опубликован. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Целищев, А. Центробанк РФ: криптовалюты являются финансовой пирамидой / А. Целищев // Газета.ru. – URL: <https://www.gazeta.ru/business/news/2022/04/06/17528317.shtml> (дата обращения: 20.04.2024).

5. Официальный сайт Банка России. – URL: https://cbr-release.demos.pointid.ru/analytics/inside/2023_1/ (дата обращения: 20.04.2024).

6. Захарова, Т. А. Денежно-финансовый механизм преобразования экономики России в направлении ее переориентации на максимизацию синергетического эффекта / Т. А. Захарова. – М. : Дашков и К°, 2009. – 47 с.

7. Концептуальные модели интеграции денежно-кредитной и бюджетной политики / под ред. В. А. Слепова. – М. : РУСАЙНС, 2024. – 156 с.

8. Гудкова, М. В. Денежная эмиссия и денежное обращение в Российской Федерации: особенности финансово-правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Гудкова. – Саратов, 2021. – 38 с.

9. Кучеров, И. И. Право денежного обращения : курс лекций / И. И. Кучеров. – М. : Магистр: ИНФРА-М, 2013. – 252 с.

10. О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и координации взаимодействия с Правительством Российской Федерации по вопросам обеспечения финансовой стабильности в Российской Федерации : проект федерального закона

№ 41152-8 // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL : <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 20.04.2024).

11. Медведев, И. Д. Денежно-кредитная политика Банка России в условиях структурной трансформации экономики / И. Д. Медведев, О. Г. Солнцев // Научные труды. Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. – 2023. – № 2. – С. 6–28.

12. Братченко, С. А. Несогласованность целей в государственном управлении / С. А. Братченко // Вестник Института экономики. – 2023. – № 6. – С. 78–108.

13. Набиуллина против смешения бюджетной политики и ДКП // Финмаркет. – URL: <http://www.finmarket.ru/news/5343656> (дата обращения: 20.04.2024).

14. Правовые инструменты обеспечения финансовой стабильности Российской Федерации / под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой. – Воронеж : Научная книга, 2023. – 354 с.

15. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юстицинформ, 2001. – 355 с.

16. Сайт РБК. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/09/2023/651125db9a794725d9880e05> (дата обращения: 20.04.2024).

17. Соглашение о многосторонних расчетах в переводных рублях и организации Международного банка экономического сотрудничества (вместе с «Уставом Международного банка экономического сотрудничества») (г. Москва, 22 октября 1963 г.) // Ведомости ВС СССР. – 1964. – № 7, ст. 83.

18. Улюкаев выступил против заморозки накопительной части пенсии. – URL: <https://www.interfax.ru/business/500063> (дата обращения: 20.04.2024).

19. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 472-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 50, ч. 3, ст. 8766.

20. Орешкин увидел переосмысление экономической политики в развитых странах. – URL: <https://www.finam.ru/publications/item/oreshkin-uvidelpereosmyslenie-ekonomicheskoiy-politiki-v-razvityx-stranax-20201029-121222/> (дата обращения: 20.04.2024).

21. О Госбанке СССР : постановление Совета министров СССР от 22 мая 1946 г. № 1078. – Документ не опубликован. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Ануреев, С. В. Денежно-кредитная и бюджетная политика, диспропорции и кризисы / С. В. Ануреев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КноРус, 2020. – 589 с.

23. Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Г. С. Гуревич. – М. : Юрид. лит. 1985. – 272 с.

24. Ровинский, Е. Кредитный план как основа возникновения финансовых правоотношений : [Тезисы доклада Е. Ровинского; на правах рукописи] / Е. Ровинский. – М., 1940. – 5 с.

25. Лукашевич, Д. А. Юридические основы формирования рыночной экономики в СССР в период перестройки / Д. А. Лукашевич. – М. : Родина, 2021. – 478 с.

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

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: 10.24412/1608-8794-2024-2-134-142

ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ КАК ЭЛЕМЕНТ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕЛИ

Аннотация: актуальность исследования предопределена тем, что конституционная модель современной России формирует новые подходы к изучению государства как публично-правового феномена в интерпретации единой совокупности обновленных конституционных положений и институтов, принципов организации публичной власти, правового статуса гражданина. В указанных целях видится объективно необходимым создание учебного курса, который, учитывая поливариантность взаимоотношений Российского государства и общества, представит в своей основе исследование фундаментальных ценностных принципов российской цивилизации и являющихся их продолжением ценностных ориентиров развития России. Контуры государственоведения очерчиваются в конституционно-правовой реальности российской правовой государственности и неразрывно с ней связаны.

Предметом настоящей статьи выступает исследование значения разработки и внедрения в учебный процесс подготовки специалистов гуманитарных направлений (юристов, менеджеров государственного сектора, экономистов и др.) новой учебной дисциплины государственоведения в современных социально-экономических и внешне-политических условиях развития нашей страны. Тема статьи отражает проблему методологии и поиска новых подходов к исследованию конституционных преобразований в Российской Федерации в аспекте особенности современной политической организации российского общества, специфики его актуальной трансформации, ценностного обеспечения традиционных институциональных решений. Вопросы междисциплинарного подхода к изучению государства и российской государственности в контексте российской конституционной модели как инструмента взаимодействия различных научных дисциплин с целью стратегического развития государства.

Целью данной статьи является выявление ключевых смыслов в необходимости выработки нового подхода к представлению молодому поколению этических и мировоззренческих доктрин, сложившихся внутри российской цивилизации, включая Российское государство, обуславливающих исторически ее солидарный характер и отражающиеся в конституционной модели государства.

Методологию данной работы составили сравнительный, исторический, формально-юридический, аналитический методы. Результаты работы – это формулирование роли курса государственоведения в представлении правового и исторического опыта развития Российского государства. Область применения результатов работы – это обеспечение государственной политики в системе высшего образования в форме разработки и внедрения в учебный процесс учебного курса государственоведения.

Ключевые слова: государствоведение, российская конституционная модель, преобразования Конституции РФ.

STATE STUDY AS AN ELEMENT OF THE MODERN RUSSIAN CONSTITUTIONAL MODEL

Abstract: *the relevance of the study is predetermined by the fact that the constitutional model of modern Russia forms new approaches to the study of the state as a public legal phenomenon in the interpretation of a single set of updated constitutional provisions and institutions, principles of organization of public power, and the legal status of a citizen. For these purposes, it seems objectively necessary to create a training course that, taking into account the multivariate relationship between the Russian state and society, will be based on a study of the fundamental value principles of Russian civilization and the value guidelines for the development of Russia that are their continuation. The contours of state science are outlined in the constitutional and legal reality of Russian legal statehood and are inextricably linked with it.*

The subject of this article is a study of the significance of the development and implementation in the educational process of training specialists in the humanities (lawyers, public sector managers, economists, etc.) of a new academic discipline of government in the modern socio-economic and foreign policy conditions of the development of the Russian Federation. The topic of the article reflects the problem of methodology and the search for new approaches to the study of constitutional transformations in the Russian Federation in the aspect of the peculiarities of the modern political organization of Russian society, the specifics of its current transformation, and the value support of traditional institutional decisions. Issues of an interdisciplinary approach to the study of the state and Russian statehood in the context of the Russian constitutional model as a tool for the interaction of various scientific disciplines for the purpose of strategic development of the state.

The purpose of this article is to identify the key meanings in the need to develop a new approach to presenting to the younger generation the ethical and ideological doctrines that have developed within Russian civilization, including the Russian state, which historically determine its solidary character and are reflected in the constitutional model of the state.

The methodology of this work was made up of comparative, historical, formal legal, and analytical methods. The results of the work are the formulation of the role of the state studies course in presenting the legal and historical experience of the development of the Russian state. The scope of application of the results of the work is the provision of state policy in the higher education system in the form of development and implementation of a government studies course in the educational process.

Keywords: *state science, Russian constitutional model, transformations of the Constitution of the Russian Federation.*

В последние годы все чаще возникает необходимость изучения разных аспектов современной российской государственности [1, с. 19]. В рамках этих изысканий весьма весомыми становятся исследования в формате государствоведения. Специфичность этой отрасли знаний предопределена тем, что научному анализу подверга-

ются не только правовые институты. Для государственного образования большое значение имеют междисциплинарные исследования [2, с. 24].

Будучи необходимой составной частью современного общества, государство представляет собой определенное целостное явление, определенную систему. В высших учебных заведениях, готовящих кадры для государственной службы, юристов, экономистов определенного профиля, менеджеров и некоторых других специалистов, целесообразно детально изучать государство как особый политический институт, тенденции его развития, плюсы и минусы его организации и деятельности.

Важно изучать опыт различных государств, неодинаковые государственные системы, конкретную структуру и деятельность различных государственных органов, работу «клеточки» в государственной системе – должностного лица, государственного служащего. Такие знания необходимы государственным деятелям, политикам, функционерам общественных объединений, часто сталкивающимся в своей работе с деятельностью многих государственных органов (например, регистрация различных обществ, депутатская работа или организация демонстраций). Не помешает изучение государства предпринимателям, лицам свободных профессий, работникам. Такие знания полезны любому человеку, который от рождения (государственное свидетельство о рождении) и до смерти (соответствующий документ) имеет дело с органами государства или государственными служащими. В комплексе такие знания дает наука о государстве – государственное образование, а их основы – учебная дисциплина «Основы государственного образования» или просто «Государственное образование», которая преподается в некоторых высших учебных заведениях. Иногда в их проспектах о подготовке специалистов обозначена и специальность «Государственное образование». Однако современных и актуальных учебников по данной дисциплине в нашей стране нет.

Комплексность предмета государственного образования (важно, что термин имеет общеславянский корень «ведать») обусловлена множественностью элементов. К ним можно отнести понятия государства и государственности, возникновение и тенденции развития государства и его институтов, взаимоотношения государства с другими общественными явлениями в структуре связей: государство – общество – коллектив – человек, государство и экономика, государство и социальные отношения, государство и политика, государство и идеология, организация, функции и методы деятельности государства и его различных органов, роль должностных лиц и государственных служащих, соотношение государства и местного самоуправления.

Государствование вскрывает закономерности структуры развития государства и его элементов, позитивные и негативные стороны их деятельности в обществе, формулирует выводы и предложения о наиболее рациональной государственной организации, методах работы государственных органов в конкретно-исторических и национально-специфических условиях. Выводы государственствования используются для совершенствования формы государства, территориально-политического устройства, системы органов государства, методов их деятельности, установления их связей с населением, различными социальными группами общества, иными коллективами и общественными объединениями. Государствование призвано научными средствами способствовать осуществлению основной задачи современного социального, демократического, светского, правового государства – обеспечению экономического, социального, духовного, научно-технического прогресса и улучшению жизни народа и каждого человека, всестороннему развитию личности.

Уникальных методов, присущих только этой отрасли знания, по-видимому, нет. Среди общенаучных методов важное значение имеют анализ и синтез. С их помощью в структуре органов государства выделяются законодательные, исполнительные, судебные органы, синтезируется понятие государственного аппарата (в широком смысле этих слов). Применяются логический метод (с его помощью делаются различные умозаключения), метод наблюдения (сбора данных), сравнительный метод (сопоставления для получения выводов, важных в любой науке), количественные методы (в том числе статистические), метод прогнозирования (с его помощью были сделаны выводы о возможном создании социалистического государства и о неминуемом крахе тоталитаризма), экстраполяции (распространение признаков данного явления на другие сходные явления), методы моделирования (искусственное воссоздание моделей тех или иных органов, процедур), эксперимента (практическая проверка тех или иных институтов в условиях, созданных экспериментатором).

Многие из общенаучных методов применяются с определенными особенностями и ограничениями, нередко только в мысленной форме, ибо реальное манипулирование многими явлениями государственности невозможно (нельзя, например, искусственно создать в стране другой парламент с иным составом и правилами деятельности, чтобы в сопоставлении проверить их эффективность).

Среди методов, специфических для общественных наук, в государственствование широко используются исторический метод, конкретно-социологические методы и приемы (анкетирование, интервью и т.д.),

социально-качественные. При помощи таких методов проводится, например, классификация исторических типов государства, государственных режимов и т.д.

В наше время, когда закономерно усиливаются интеграционные процессы, возрастает роль метода сравнительного государствоведения и правоведения, который имеет своим объектом сходные государственно-правовые институты различных стран. К специальным относится метод государственного и правового моделирования. Суть его заключается в том, что между различными государственными и правовыми явлениями имеется определенное сходство, а потому, зная свойства и признаки одного из них (модели), можно с достаточной степенью точности судить о других.

Поскольку государство – неотъемлемая часть современного общества, то все или почти все гуманитарные науки в той или иной степени касаются вопросов государства, несмотря на то, что каждая подходит к нему со своих позиций. Ближе всего к государствоведению стоит общая теория государства и права. В этой дисциплине, изучаемой в юридических и некоторых других вузах, государству посвящен большой раздел. В нем рассматриваются прежде всего наиболее общие закономерности возникновения и развития государства, содержатся принципиальные положения о его структуре и деятельности в целом. В отличие от теории государства и права цели государствоведения более приземлены – речь идет о конкретном изучении различных сторон, институтов государства. Конкретный институциональный подход – главное, что отличает государствоведение от теории государства и права. Заметим, что в своей современной структуре теория государства и права сложилась в условиях тоталитарного социализма, когда понятие общечеловеческих ценностей отвергалось, а право рассматривалось исключительно как воплощение воли государства. Однако даже в тех условиях учеными делались предложения о расчленении этой дисциплины на теорию государства и теорию (философию) права. В современных условиях можно говорить об основах государствоведения и теории (философии, энциклопедии) права.

Государствоведение имеет много точек соприкосновения с конституционным (государственным) правом, особенно со сравнительным конституционным правом, которое изучает институты различных государств в сравнительном плане, с общей частью конституционного (государственного) права зарубежных стран, а также с российским конституционным правом. Не случайно длительное время в России и Германии использовался термин «государственное право» (вместо конституционного). Однако все названные выше дисциплины изучают

институты государства с позиций права как правовые институты, тогда как государствование, не игнорируя правовых аспектов, делает акцент на фактической стороне. По многим вопросам государствование сближается с административным правом, с дисциплиной «государственное управление» – и то и другое изучает определенную сторону деятельности государства – государственное администрирование («государственное управление» выходит и на более высокий уровень).

История государства и права анализирует развитие конкретных государств, ее данные используются для обобщающих положений в государствоведении. Наряду с названными юридическими дисциплинами существуют многие другие отрасли гуманитарного знания, изучающие те или иные стороны государства, его взаимодействие с обществом (в науке получил распространение термин «гражданское общество», о точности которого мы скажем ниже).

Философия, формулируя наиболее общие законы развития природы, общества и человеческого мышления, затрагивает и вопросы государства. В философии Гегеля государство занимало центральное место. Социология касается вопросов государства в связи с его ролью в обществе, взаимосвязями и отношениями с различными социальными, профессиональными и иными группами населения. Политология рассматривает государство как особый политический институт, изучает его с позиций политики, с точки зрения его взаимоотношений с другими политическими институтами, анализирует влияние заинтересованных групп (групп давления) на государственную власть.

Политическая экономия (экономическая теория) рассматривает роль государства с позиций макроэкономики. Есть и многие другие отрасли знания, касающиеся вопросов государства. По утверждению Ф. Моро-Дефаржа [3, с. 3], в последнюю четверть века значительное развитие получила геополитика, содержание которой переосмыслено, и которая изучает влияние пространственного фактора на политику государств.

Советская наука государственного права была построена на признании научной ценности только марксистско-ленинской методологии исследования государства и права в целом и государственного права в частности. Принципиальное значение для науки советского государственного права имели работы Ф. Энгельса «Происхождение семьи, частной собственности и государства» [4, с. 123], К. Маркса «Гражданская война во Франции» [5, с. 15], В.И. Ленина «Государство и революция» [6, с. 64], руководителей КПСС, а также решения ее руководящих органов. В советской правовой системе действовал

принцип диктатуры пролетариата, приоритет отдавался обществу и государству, а не личности.

Стройного и последовательного развития науки советского государственного права не было. В 1930–1940-е гг. преобладали работы, комментирующие Конституцию СССР и высказывания классиков марксизма-ленинизма. Показательно, что в учебнике «Советское государственное право», изданном Госюриздатом в 1948 г., основные права и обязанности граждан СССР впервые были изложены до характеристики государственных органов. Авторы, включая академика АН СССР И.П. Трайнина, получили в свой адрес жесткие обвинения в антинаучном отходе от структуры Конституции СССР 1936 г. В 1960-е гг. стали появляться работы, посвященные сравнительному государствоведению. Это позволило отказаться от тезиса о том, что советское право, в том числе государственное, является вершиной правовой научной мысли. В эти же годы начался отход от рассмотрения государственного права с классовых позиций, несмотря на то что последние считались определяющими.

В 1960–1980-е гг. большой вклад в науку советского государственного права внесли ученые-государствоведы Г.В. Барабашев, А. А. Безуглов, Л.Д. Воеводин, Л.А. Григорян, Д.Л. Златопольский, И. П. Ильинский, В. Ф. Коток, С. С. Кравчук, Н. Я. Куприц, В.И. Лепешкин, А.И. Лукьянов, В.А. Пертцик, С. И. Русинова, Я.Н. Уманский, К.Ф. Шеремет, Б.В. Щетинин и др.

Наука государственного права в соответствии с принципом партийности должна была следовать и духу, и букве партийных решений. Поэтому после каждого съезда КПСС издавались многочисленные работы, посвященные развитию государственного права.

В 1960–1980-е гг. появилась идея общенародного государства, но идея правового государства не получила признания до 1980-х гг. В конце 1980-х – начале 1990-х гг. шел процесс перестройки во всех областях общественной жизни, то есть комплекс реформ в экономике, социальной сфере, политике, государстве и праве. В эти годы произошел обвальное отход от методологии диалектического материализма при исследовании государства и права. Многие ученые-государствоведы явно и скрытно переходили на иные позиции, изменяя свои прежние выводы на противоположные. Вместо отрицания исторической перспективы западного конституционного права началось безудержное восхваление, вместо апологии советского государственного (конституционного) права началось его тотальное отрицание с позиций общечеловеческих ценностей, вместо отрицания научности антикоммунизма внедрялось его восхваление в таких масштабах и формах,

которые вызывали недоумение у западных юристов и советологов, не готовых к столь радикальным ломкам. В последние годы советской власти был акцент на правах человека.

Немало ученых-государствоведов выступали против безудержной критики советского государственного права в пользу его эволюционного развития. Однако преобладали революционные подходы, которые подпитывались опережающими и не основанными ни на каких научных разработках практическими действиями по разрушению союзной государственности, основ конституционного строя СССР, его законов и основных институтов, включая Конституцию. Последняя была объявлена устаревшей, что обосновывалось легитимностью законов союзных республик, которые противоречили Конституции СССР 1977 г.

Следует отметить, что устойчивая апологетическая функция науки советского государственного права в конце советского периода не позволила ей объективно оценить и спрогнозировать пагубность многих решений и действий в области государства и права.

С 1 сентября 2023 г. предмет «Основы российской государственности» будет вестись на первом курсе образовательных программ бакалавриата и специалитета вне зависимости от направлений подготовки студентов. Новая дисциплина разработана и включена в учебные программы вузов в соответствии с поручением Президента РФ Владимира Путина по итогам заседания Госсовета, состоявшегося 22 декабря 2022 г.

В основу нового курса положен принцип междисциплинарности, то есть в нем соединены элементы философии, политологии, социологии, истории, юриспруденции, экономики, культурологии и психологии. Преподаватели, подготовленные к работе с курсом, ориентированы на возможность внесения собственных материалов и подходов, исходя из научной специализации, оставаясь в рамках концепции предмета.

Это позволит представить историю России в ее непрерывном цивилизационном измерении, отразить ее наиболее значимые особенности, принципы и актуальные ориентиры, раскрыть ценностно-поведенческое содержание [7, с. 25] чувства гражданственности и патриотизма, связанных с развитием России, представить их в актуальной и значимой перспективе, воспитывающей в гражданине гордость и сопричастность своей культуре и своему народу. Это обуславливает необходимость представить ключевые смыслы, этические и мировоззренческие доктрины, сложившиеся внутри российской цивилизации

и отражающие ее многонациональный, многоконфессиональный и солидарный (общинный) характер.

Подводя итоги тезисного рассмотрения важности исследования государственоведения, нужно принять во внимание, что их целями следует считать осознание современной российской государственности и актуального политического устройства страны в широком культурно-ценностном и историческом контекстах, что позволит воспринимать непрерывный характер отечественной истории и многонациональный, цивилизационный вектор ее развития.

Список литературы:

1. Виноградова, Е. В. Новые идеи отечественного конституционализма. Право, как элемент системы сакральных и профанных ценностей / Е.В. Виноградова // Государство и право. – 2023. – № 3. – С. 19–23.

2. Виноградова, Е. В. Российский конституционализм. Возвращение к сакральности / Е. В. Виноградова // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. – 2023. – № 1 (59). – С. 24–47.

3. Моро-Дефарж, Ф. Введение в геополитику / Ф. Моро-Дефарж. – М. : Конкорд, 1996. – URL: <http://grachev62.narod.ru/dfrg/chapt03.htm#a>

4. Энгельс, Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства: в связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана / Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1989. – 222 с.

5. Ленин, В.И. Государство и революция: учение марксизма о государстве и задачи пролетариата в революции / В.И. Ленин. – Петроград : Жизнь и знание, 1918. – 120 с.

6. Маркс, К. Гражданская война во Франции в 1871 г. / К. Маркс. – М. – Л. : Гос. изд-во, 1926. – 162 с.

7. Виноградова, Е.В. Иерархия системы конституционных ценностей от концепта к конструкту / Е.В. Виноградова // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 2 (72). – С. 24–29.

И. В. Глазунова,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

I. V. Glazunova,
Candidate of Law,
Associate Professor, Senior Researcher
of the Sector of Administrative Law and
Administrative Process of the Institute
of State and Law of the Russian Academy
of Sciences
ginesa@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-143-151

О СУБЪЕКТАХ СФЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ

Аннотация: успешность решения задач нового витка в развитии экономики, на который в настоящее время фактически вышла Россия, в существенной мере обусловлена использованием продуктивных форм административно-правового регулирования экономической деятельности и надежным функционированием системы обеспечения экономической безопасности.

В статье рассматривается структура системы обеспечения экономической безопасности РФ и классификация входящих в нее субъектов. Автором отмечается, что некоторые субъекты в силу своего особого правового статуса не могут быть отнесены к какой-то конкретной классификационной группе.

Показана перспективность исследования проблематики полномочий субъектов обеспечения экономической безопасности, разработки классификации полномочий этих субъектов в целях определения содержательной основы для создания моделей современных инструментов взаимодействия субъектов обеспечения экономической безопасности, в том числе основанных на передаче полномочий, представляющих собой один из эффективных механизмов административно-правового регулирования.

Ключевые слова: экономическая безопасность, субъекты обеспечения экономической безопасности, полномочия, передача полномочий, государственное управление, административно-правовое регулирование, взаимодействие, специальная военная операция, чрезвычайные обстоятельства.

ABOUT THE SUBJECTS OF THE SPHERE OF ENSURING ECONOMIC SECURITY AND THEIR INTERACTION

Abstract: the success of solving the tasks of the new cycle of economic development, which Russia has actually entered, is largely due to the use of productive forms of administrative and legal regulation of economic activity and the reliable functioning of the economic security system.

The article examines the structure of the system and the classification of its constituent entities to ensure the economic security of the Russian Federation. The author notes that some subjects, due to their special legal status, cannot be assigned to any particular classification group.

The prospects of studying the problem of the powers of subjects of ensuring economic security, developing classifications of the powers of these subjects in order to determine

the substantive basis for creating models of modern tools for interaction of subjects of ensuring economic security, including those based on the transfer of powers, which is one of the effective mechanisms of administrative and legal regulation, are shown.

Keywords: *economic security, subjects of ensuring economic security, powers, transfer of powers, public administration, administrative and legal regulation, interaction, special military operation, extraordinary circumstances.*

Новейшая история нашего государства, особенно последних лет, связана с чередой особых, чрезвычайных, кризисных обстоятельств, явлений, событий как природно-техногенного, так и военно-политического и социально-экономического характера. Многие из них сохраняются, речь идет о продолжении специальной военной операции, расширении блока НАТО и его агрессии в отношении России и ее сторонников, длящихся и расширяющихся экономических санкциях, исключительной напряженности в международных отношениях.

Как известно, государство в широком смысле слова в создавшихся негативных условиях усиливает свою роль, в том числе выступая инициатором и регулятором введения особых административных управленческих инструментов, направленных на сбережение различных видов ресурсов (людских, материальных, природных и др.), их эффективное перераспределение и использование для удовлетворения потребностей государства.

Все эти инструменты объединены целью содействия снижению уязвимости экономической сферы государства в мирное время и целесообразному распределению ресурсов в период кризисов различного происхождения, сохранению основ экономической деятельности.

В отношении обеспечения защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворения потребностей государства и нужд населения в военное время предусмотрен механизм мобилизационной подготовки, комплекс мероприятий по переводу экономики страны, органов и организаций на работу в условиях военного времени.

В современных условиях руководством государства был принят целый комплекс мер по недопущению нарушения состояния экономической стабильности. Так, Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 272-ФЗ внесены изменения и дополнения в ряд федеральных законов: от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг от-

дельными видами юридических лиц», Правительство РФ наделено правом ввести специальные меры в экономике.

Как отмечается специалистами, «в результате реализации этих правовых норм существенно упростился и ускорился процесс заключения государственных контрактов в пределах лимитов государственного оборонного заказа (ГОЗ) и государственной программы вооружения. Например, стало возможным заключение государственных контрактов по ориентировочным ценам с последующим их обоснованием ...Срок обоснования цен определен 6 месяцев после заключения таких контрактов» [1, с. 19]. Это позволяет в текущей ситуации ускорить выполнение контрактов по ГОЗ, поскольку согласование цены является существенным условием контракта.

В соответствии с введением постановлением Правительства РФ от 3 октября 2022 г. № 1745 специальной меры в сфере экономики ряд органов и организаций получили право осуществлять закупки определенных категорий товаров, «в том числе двойного назначения, беспилотных летательных аппаратов, средств радиосвязи, электроники, приборов ночного видения, тепловизионных биноклей и прицелов, средств обнаружения беспилотных летательных аппаратов, приборов обнаружения оптических, лазерных и иных систем наведения, автотранспорта и автозапчастей, обмундирования, лекарственных препаратов и медицинских изделий, средств личной гигиены, продовольствия» и (или) передавать из собственности субъекта Федерации и муниципальной собственности в федеральную собственность эти и (или) другие материальные ценности [2, с. 46].

Успешное решение задач нового витка в развитии экономики, на который в настоящее время фактически вышла Россия, в существенной мере обусловлено использованием продуктивных форм административно-правового регулирования экономической деятельности и надежностью системы экономической безопасности.

Экономическая безопасность как вид национальной безопасности регулируется нормами Федерального закона «О безопасности». В качестве элемента, включенного в систему национальной безопасности, выступает прежде всего Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года.

В свою очередь, правотворчество и правоприменение в рассматриваемой сфере осуществляются адекватно поставленным целям и стратегическим задачам. При этом, безусловно, важно соответствие принимаемых законов программным актам (документам стратегического планирования), которые, равно как и последние, следует принимать с учетом динамики развития законодательства.

Обязательный, ключевой элемент системы обеспечения экономической безопасности – ее субъекты. Поскольку формирование и реализация государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности осуществляется на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях, то и правомочные субъекты находятся на каждом названном уровне.

Таким образом, с точки зрения иерархии управления структура субъектов (органов), обеспечивающих экономическую безопасность, представлена следующими уровнями:

1) органы, обеспечивающие экономическую безопасность на государственном (федеральном) уровне, т.е. экономическую безопасность всего государства;

2) органы, обеспечивающие экономическую безопасность на региональном (субъекта РФ) уровне, т.е. экономическую безопасность региона. В субъектах РФ также образуются функциональные органы исполнительной власти, относящиеся к экономическому блоку, на которые непосредственно возлагается реализация полномочий в сфере обеспечения экономической безопасности. Например, в городе федерального значения Москве такими органами являются Департамент экономической политики и развития города Москвы и Департамент финансов города Москвы, в Иркутской области – Министерство финансов Иркутской области, Министерство экономического развития Иркутской области;

3) субъекты, обеспечивающие экономическую безопасность на муниципальном уровне, т.е. экономическую безопасность муниципального образования. Вовлечение муниципальных органов власти в вопросы экономической безопасности государства обусловлено реализацией установленного Конституцией РФ принципа единства системы публичной власти, а именно включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти.

На основании использования критерия отнесения субъектов обеспечения экономической безопасности к одной из ветвей власти могут быть выделены группы субъектов: законодательного уровня (Совет Федерации Федерального Собрания РФ рассматривает принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ федеральные законы, в том числе в области обеспечения безопасности); исполнительного уровня (федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ определяют стратегию и формы обеспечения экономической безопасности на уровне общегосударственной экономической политики, реализуют контроль и надзор за выполнением нормативных требований в сфере эконо-

мической деятельности, правоохранительной деятельности (в том числе и в сфере экономической деятельности); судебного уровня (особое место в единой системе субъектов обеспечения экономической безопасности занимают судебные органы, в первую очередь Конституционный Суд РФ и арбитражные суды).

Как отмечалось ранее, влияние государства на экономику в большей степени осуществляется посредством федеральных органов исполнительной власти, «большинство из которых наделены полномочиями в сфере экономики, осуществляют административно-правовое регулирование в данной сфере, что позволяет рассматривать их в качестве субъектов обеспечения экономической безопасности», классификация которых возможна в зависимости от уровня компетенции (стратегический, исполнительный), принадлежности к органам «общей» или «специальной» (отраслевой) компетенции, преимущественного вида (направленности) деятельности [3, с. 269–299].

Конкретное содержание деятельности каждого органа по обеспечению экономической безопасности находится в зависимости от сферы его деятельности и особенностей непосредственной угрозы.

Организация слаженной работы значительного числа федеральных и региональных органов исполнительной власти в рассматриваемой области путем координации их деятельности и форм взаимодействия, а также формирование статьи федерального бюджета для конкретных целевых программ возложены на российское Правительство.

Реализация специальных (исполнительных, регулирующих и др.) функций в установленных сферах ведения предполагает императивное взаимодействие органов исполнительной власти федерального и регионального уровней как «по горизонтали», так и «по вертикали». Последними проводятся мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и организаций к оказанию содействия в решении проблем экономической безопасности, вносятся в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию системы обеспечения национальной (в том числе и экономической) безопасности.

Особо отметим, что система субъектов обеспечения экономической безопасности включает не только субъектов, принадлежащих к единой системе публичной власти. Сложный комплексный характер задач по обеспечению экономической безопасности обуславливает вовлечение в процесс их решения специально созданных для выполнения функций государства организаций, а также институтов гражданского общества, что оправданно, в особенности в условиях обострения в ее

отношении угроз, и отражено в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года.

Ряд субъектов достаточно проблематично отнести к какой-то конкретной группе в силу их эксклюзивного положения как с точки зрения правового статуса, так и возложенных функций и наделения полномочиями в сфере обеспечения экономической безопасности, например Центральный банк РФ (Банк России, ЦБ РФ), цели деятельности которого, функции и полномочия в сфере регулирования экономической деятельности установлены специальным актом – Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и осуществляются им независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Он не является государственным органом, а его уставный капитал и иное имущество являются федеральной собственностью [3, с. 269–299].

Обращение к легитимному определению экономической безопасности как состояния защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, позволяет сделать заключение, что состояние защищенности (безопасности) экономической сферы характеризуется и наличием благоприятных условий для реализации стратегических национальных приоритетов. В этой связи, как представляется, необходимо вести речь не только о тех субъектах, которые непосредственно выполняют функции и реализуют полномочия по обеспечению экономической безопасности, но и о тех, которые призваны создавать и поддерживать такие комфортные условия для реализации стратегических проектов. Такие субъекты могут быть созданы в различных организационно-правовых формах, объединяющим их признаком выступает реализация функции так называемых институтов развития (Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ») («ВЭБ.РФ»), Агентство стратегических инициатив и продвижения новых проектов (АСИ) [4, с. 47–48].

Действительно, основой устойчивости не только экономической составляющей общества, но и государства как суверенного образования является нахождение адекватного правового механизма сосуществования и интеграции публичного и частного начал в сфере управления [5, с. 94].

Реализация этого положения привела к постепенному формированию негосударственных субъектов обеспечения экономической

безопасности, нацеленных в первую очередь на безопасность предпринимательства, собственности и личности. В их числе могут быть названы:

- общественные организации (союзы и ассоциации предпринимателей). Так, в составе Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) создана Комиссия по безопасности предпринимательской деятельности и негосударственной сфере безопасности, цель деятельности которой состоит в подготовке предложений и выработке консолидированной позиции РСПП по вопросам развития негосударственной сферы безопасности;

- частные охранные предприятия;

- обособленные подразделения юридических лиц, создаваемые для осуществления охранно-сыскной деятельности в интересах собственной безопасности учредителя (службы безопасности);

- третейские суды, создаваемые в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов юридических лиц в сфере экономической деятельности. Например, при РСПП создан Арбитражный центр, администрирующий арбитраж (третейского разбирательства) в соответствии с Федеральным законом «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» и Законом РФ «О международном коммерческом арбитраже»;

- общественные консультативные советы при федеральных государственных органах власти. Так, при Федеральной таможенной службе создан Экспертно-консультативный совет по реализации таможенной политики, имеющий в своем составе постоянно действующие комиссии. К задачам совета относятся, в частности, обеспечение защиты экономических интересов Российской Федерации, содействие осуществлению мер, направленных на защиту интересов российских товаропроизводителей, а также потребителей ввозимых товаров [6].

Таким образом, система субъектов обеспечения экономической безопасности в Российской Федерации является сложной, многоуровневой, представлена как государственными, так и негосударственными органами, организациями, лицами. Звенья этой системы связаны и взаимодействуют как «по вертикали», так и «по горизонтали», что придает системе свойство «сети», обеспечивающее ее устойчивость и надежность.

Одной из форм взаимодействия служит делегирование полномочий.

Как показало изучение опыта административного реформирования системы государственного управления в новейшей отечественной постсоветской истории, делегирование исполнения функций и пере-

дача соответствующих полномочий представляют собой достаточно действенный и эффективный механизм правового регулирования [7].

Практике государственного управления известны различные варианты передачи полномочий, в том числе: от федерального органа исполнительной власти (ФОИВ) – региональному ОИВ; от ФОИВ – государственной корпорации [8], саморегулируемой организации¹, иной специально созданной организации (например, организации, создаваемой для оказания содействия Вооруженным Силам РФ в выполнении возложенных на них задач [9]); от федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и органов Фонда социального страхования РФ – частному юридическому лицу – управляющей компании [10]; от органа власти субъекта Федерации – органу местного самоуправления, и новый механизм передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта Федерации [11].

При этом специалисты дают разные оценки названным возможностям передачи полномочий: от констатации закономерного движения к разгосударствлению в сфере управления, огосударствлению местного самоуправления и до оценки модели перераспределения полномочий в качестве инструмента оптимального динамического регулирования государственного управления и самоуправления, исходя из реальных потребностей государства и общества в конкретных социально-экономических, военно-политических условиях.

Очевидно, что при наступлении (либо угрозе наступления) чрезвычайных обстоятельств различной природы роль государства в обеспечении стабильности и безопасности всех сфер жизни общества усиливается. Особенно в такое время требуется высокое качество государственного управления, которое должно обеспечиваться в том числе и применением обновленного спектра форм и методов регулирования, реализацией экстраординарных мер управленческого воздействия на общество и личность, что определяет в качестве крайне актуальной повестку по разработке вопросов распределения полномочий между субъектами обеспечения экономической безопасности.

Проведенное нами исследование позволяет выдвинуть гипотезу об эффективности использования механизма делегирования полномочий в отношениях субъектов системы обеспечения экономической безопасности. В этой связи представляется перспективным на-

¹ Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил (ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»).

правлением научного исследования изучение содержания системы обеспечения экономической безопасности и проведение классификации полномочий субъектов этой системы с целью разработки предложений по созданию моделей их взаимодействия посредством делегирования полномочий в целях достижения целей экономической безопасности РФ.

Список литературы:

1. Кандыбко, Н.В. Выполнение государственного оборонного заказа в условиях введения специальных мер в экономике / Н.В. Кандыбко, Г.Р. Кукушкина // Вестник военного права. – 2023. – № 1. – С. 17–22.
2. Сморгцова, Л.Н. Правовое обеспечение мобилизационной экономики / Л.Н. Сморгцова // Право и практика. – 2023. – № 2. – С. 46–50.
3. Административно-правовые отношения в отраслях экономики : монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. – Воронеж : Науч. кн., 2023. – 386 с.
4. Глазунова, И.В. О понимании системы субъектов обеспечения экономической безопасности России / И.В. Глазунова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 2. – С. 44–51.
5. Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы) : монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. – Воронеж : Науч. кн., 2021. – 252 с.
6. О создании в ФТС России Экспертно-консультативного совета по реализации таможенной политики при ФТС России и об утверждении Положения об Экспертно-консультативном совете по реализации таможенной политики при ФТС России : приказ ФТС России от 31 декабря 2020 г. № 1176 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 02.03.2021).
7. Глазунова, И.В. Формы и методы государственного регулирования: опыт административной реформы 2003–2010 годов / И.В. Глазунова // Вестник Вост.-Сиб. ин-та МВД России. – 2020. – № 4 (95). – С. 212–225.
8. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 49, ст. 6078; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 9.
9. Об обороне: федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 23, ст. 2750; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 20.
10. Об инновационном центре «Сколково» : федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 40, ст. 4970; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 60.
11. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 14 февраля 2024 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2024. – № 8, ст. 1044.

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 Department
of Administrative Law
and Administrative Process
of Institute of State and Law
of Russian Academy of Sciences
grishkovecz65@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-152-167

ВОПРОСЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация: в статье рассматриваются взгляды Б. М. Лазарева на науку административного права. Ранее они в науке специально не анализировались, тем более в рамках конференции «Лазаревские чтения», по итогам которой подготовлена настоящая статья. Сделан вывод о том, что ученый не имел четких представлений о предмете науки административного права, не видел разницы между предметом науки административного права и предметом административного права как отрасли права. Вклад Б. М. Лазарева в науку административного права ограничивается разработкой теории компетенции органов управления. Затрагивается вклад в понимание предмета науки административного права представителей саратовской и уральской научных школ. Опираясь на концепцию предмета науки административного права, предложенную К. С. Бельским, рассматривается такая административно-правовая категория, как «государственное управление», которая является самостоятельным элементом предмета науки административного права. Сделан вывод об объективной необходимости осуществления государственного управления в области экономики даже в условиях многообразия форм собственности. Административно-правовые отношения выступают самостоятельным элементом предмета науки административного права. В современной России сохраняется положение, когда административно-правовое отношение возникает в сфере государственного управления и, как правило, остается властеотношением.

Ключевые слова: административное право, предмет науки административного права, научные школы, административно-правовые категории, категория «государственное управление», государственное управление и экономика, административно-правовые отношения, правоприменительная административная практика.

QUESTIONS OF SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: the article examines the views of B. M. Lazarev on the science of administrative law. They have not been analyzed in science before especially within the framework of the conference «Lazarevskie chteniya» based on the results of which the prepared article. It is concluded that he had no clear ideas about subject of science of administrative law, didn't see the difference between subject of science of administrative law and subject of administrative law as branch of law. The contribution of B. M. Lazarev to science of administrative law is limited the development of theory of competence of bodies of public administration. The contribution to understanding is touched upon the subject of science of administrative law of representatives of Saratove's and Ural's scientific schools. Based on the concept of subject of science of administrative law of K. S. Belsky it is considered

such administrative law category as «public administration», which is independent element of the subject of science of administrative law. It is concluded about the objective necessity of implementation of public administration in sphere of economy even in the context of variety of forms of ownership. Administrative-law relations are independent element of subject of science of administrative law. In modern Russia, the situation remains when administrative-law relation creates in sphere of public administration and, as a general rule, remains power relationship.

Keywords: *administrative law, the subject of science of administrative law and its elements, scientific schools, administrative-law categories, category public administration, public administration and economy, administrative-law relations, law enforcement administrative practice.*

15 февраля 2024 г. в Институте государства и права Российской академии наук состоялась ежегодная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения – 2024), посвященная памяти видного отечественного административиста Бориса Михайловича Лазарева (1930–1995), который тридцать пять лет своей жизни отдал служению академической науке. Исходя из темы конференции, представляет интерес проанализировать взгляды Б.М. Лазарева на науку административного права, тем более что в работах отечественных административистов, посвященных данной теме, эти взгляды специально не рассматривались, а также затронуть вклад в понимание предмета науки административного права представителей наиболее крупных и авторитетных научных школ страны. Поскольку объем статьи ограничен, автор остановил свой выбор на саратовской и уральской научных школах. Они были созданы или долгое время возглавлялись выдающимися отечественными административистами В.М. Манохиным и Д.Н. Бахрахом соответственно. Сделать это тем более важно, что взгляды представителей этих научных школ в недавней авторской статье «Современное понимание предмета науки административного права» [1, с. 56–67] не затрагивались.

Взгляды Б.М. Лазарева на науку административного права. Долгое время автор настоящей статьи, ежегодно принимая участие в научных конференциях «Лазаревские чтения», не задумывался о том, каковы были взгляды Б.М. Лазарева на науку административного права, как ее понимал ученый. Только накануне конференции 2024 г., обсуждая с М.Н. Кобзарь-Фроловой предстоящее мероприятие, автор настоящей статьи узнал от нее, что перу Б.М. Лазарева принадлежит монографическая работа, в которой так или иначе высказывается его научная позиция относительно государственного управления и науки

административного права, – «Государственное управление в условиях перестройки» [2], изданная в 1988 г.

Характеризуя круг научных интересов Б. М. Лазарева, профессор К. С. Бельский отмечал, что Борис Михайлович в области административного права касался разнообразных вопросов. Вопросы компетенции органов управления, административной ответственности, разделения властей в государственном управлении, взаимоотношения аппарата управления с гражданами становились предметом исследований Б. М. Лазарева [3, с. 436]. Заметим, что К. С. Бельский, который является признанным знатоком научной юридической литературы по административному праву, не упомянул среди вопросов, интересовавших Б. М. Лазарева, важнейший в теоретическом отношении вопрос науки административного права. Тем не менее было бы неправильно обойти вниманием взгляды Б. М. Лазарева относительно науки административного права, хотя приходится признать, что особой стройностью и ясностью они не отличались.

В упомянутой выше монографии Б. М. Лазарев начал с того, что показал, в собственной интерпретации, развитие науки административного права в советский период, с начала 20-х гг. до периода перестройки в конце 80-х гг. Ученый характеризовал науку административного права в сравнении с наукой управления. По его мнению, в 20-х гг. наука административного права «топталась на месте», что объяснялось в основном тремя причинами: характером запросов практики, инерцией мышления административистов и персональным составом специалистов, занимавшихся той и другой наукой [2, с. 92]. Наука управления, полагал Б. М. Лазарев, напротив, была на подъеме. По сути, она подменяла науку административного права. О причинах такого положения Б. М. Лазарев, как человек по признанию знавших его близко людей осторожный, предпочел умолчать даже в условиях развернувшейся в стране перестройки. Причины на то были, и ситуация с административным правом в первые два десятилетия советской власти вполне понятна. Как отрасль правоведения, административное право оказалось в чрезвычайно трудном положении при новом режиме и дважды исключалось из учебных программ за родство с полицейским правом: в 1917–1922 и 1928–1937 гг. Не преувеличивая, можно сказать, что из всех отраслей права административное было наиболее подозрительным в глазах новых хозяев России [4, с. 151–152]. Вот в чем истинная причина «топтанья на месте» науки административного права в 20-х гг.

Если говорить о предмете науки административного права, а это основополагающий теоретический вопрос, то Б. М. Лазарев даже

не пытался им задаться, тем более четко этот предмет определить. В его работах не удается обнаружить прямо названные и четко охарактеризованные элементы предмета науки административного права, как это сделано, например, в соответствующей работе К. С. Бельского [4, с. 18–26]. Наука административного права, отмечал Б. М. Лазарев, призвана изучать данную отрасль советского права (ее нормы, правовой статус субъектов и объектов управления, административно-правовые отношения и т.п.) [1, с. 97]. Как видно, он включал в предмет науки административного права нормы административного права и административно-правовые отношения. Здесь он придерживался традиционной точки зрения, но при этом, если следовать логике Б. М. Лазарева, полагал, что элементами предмета науки могут быть и многие другие правовые явления, с чем согласиться трудно. Излишне мельчить элементы предмета науки вряд ли допустимо. Чего, кстати сказать, не позволяли видные отечественные административисты прошлого, затрагивавшие в своих работах проблему предмета науки административного права, такие как Э. Н. Берендтс, А. И. Елистратов или Г. И. Петров.

Конечно, писал Б. М. Лазарев, наука административного права не может ограничиваться анализом только имеющихся норм этой отрасли и административных правоотношений. Она призвана также выделять те отношения в сфере государственного управления, которые почему-либо не урегулированы в данное время правовыми нормами, но нуждаются в таком регулировании, или регулируются, хотя надобности в том нет, или регулируются, но слишком педантично («избыток» правового регулирования); проверять эффективность имеющихся административно-правовых норм; предлагать замену устаревших новыми. Наука административного права, естественно, не могла не решать такие задачи, если бы не обращалась к реальной управленческой практике, в том числе к практике применения правовых норм [2 с. 97–98]. Таким образом, Б. М. Лазарев вполне верно включал в предмет науки административного права также правоприменительную практику.

Следует сказать, что ученый отождествлял понятия «теория административного права» и «наука административного права» [2, с. 97–98, 104], что представляется глубоко ошибочным. Теория, т.е. различные административно-правовые доктрины (лат. *doctrina* – учение, научная или философская теория) являются лишь одним из элементов предмета науки административного права. Наряду с теорией или, если угодно, доктриной в ее предмет также входят административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, правоприменительная практика и категории административного права.

Автора настоящей статьи могут упрекнуть в том, что, давая, в общем, довольно нелестную оценку взглядов Б.М. Лазарева на науку административного права, он забывает известное изречение древних *de mortuis aut bene aun nihil* или «о мертвых или хорошо, или ничего». Грамматик афинский Диоген Лаэртский, живший в первой половине III в. н.э., приписывает его Хилону (около 600 г. до н.э. – 520 г. н.э.), одному из семи древнегреческих мудрецов, который, правда, говорил просто: «Не хули мертвых» [6, с. 75]. Однако уместно ли это в науке? По мнению автора настоящей статьи, при оценке того или иного ученого, а Б.М. Лазарев таковым, бесспорно, являлся, нельзя показывать его однобоко, подчеркивая лишь достоинства и заслуги. Такая картина, очевидно, объективной не будет. Нужно анализировать научное наследие глубоко и всесторонне, показывать в том числе слабые стороны, ошибки и заблуждения тех, кто это наследие оставил. Именно так считал правильным поступить автор настоящей статьи при анализе взглядов Б.М. Лазарева на науку административного права.

Оценивая научное наследие Б.М. Лазарева и его вклад в науку административного права, нельзя не признать правоту К.С. Бельского, по мнению которого только одна книга Б.М. Лазарева содержит оригинальные идеи, новые положения и открытия, интересные мысли и блестящие пассажи, – это «Компетенция органов управления» [7]. Все другие работы Б.М. Лазарева отступают на второй или даже на третий план по качеству, подобно концентрическим кругам расходятся от этой работы, нередко воспроизводя и детализируя ее основные положения [3, с. 436].

Саратовская научная школа и вклад ее представителей в науку административного права. Представители саратовской школы административистов анализировали собственно предмет административного права, демонстрируя заметный новаторский подход и обогащая тем самым науку административного права, ее доктринальную составляющую. Хотелось бы специально остановиться на идеях основоположника школы – Василия Михайловича Манохина. В современном состоянии, отмечал профессор, административное право регулирует социальные отношения; 1) по государственному управлению; 2) по государственному регулированию; 3) по государственным услугам [8, с. 17]. Данное определение, подчеркивал ученый, приводится впервые. И это действительно так. В.М. Манохин отошел от традиционной, т.е. «советской», если так можно выразиться, трактовки предмета административного права. Напомним, эта трактовка предусматривала включение в предмет административного права общественных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного

управления, т.е. отношений управленческих. Причем подчеркивалось, что это всегда властеотношения. Особый интерес представляет включение В.М. Манохиным в предмет административного права отношений по государственным услугам, которые возникают по инициативе «снизу» и на первый взгляд властеотношениями не являются. Подробнее об этих отношениях будет сказано ниже.

Как известно, самостоятельным элементом предмета науки административного права являются административно-правовые категории. Одна из них – государственная служба. Вклад В.М. Манохина в разработку указанной категории неоспорим. Его перу принадлежала ставшая классической монография «Советская государственная служба» [9], изданная в 1966 г. Кстати сказать, первая крупная монографическая работа по данной проблематике, увидевшая свет после Октябрьской революции 1917 г. Именно В.М. Манохин фактически реабилитировал административно-правовой институт государственной службы, важность и значимость которого в советский период государственного строительства по идеологическим причинам (марксистско-ленинская идея о постепенном отмирании государства) старательно заглушевывалась, а государственные служащие, за исключением, пожалуй, военнотрудовых, считались не иначе как обычными наемными работниками с трудо-правовым статусом. Не будет лишним сказать, что В.М. Манохин сохранял интерес к административно-правовой категории государственной службы и в дальнейшем. В монографии «Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование» [10] 1997 г. он продолжил исследование служебных отношений.

Уральская научная школа и вклад ее представителей в науку административного права. Наиболее известный представитель уральской школы профессор Д.Н. Бахрах не обошел своим вниманием проблему определения предмета административного права России. В своих поздних работах он отмечал, что в нем выделяются три группы общественных отношений, возникающих при осуществлении: регулятивной созидательной деятельности публичной администрации; охранительной деятельности публичной администрации; административного судопроизводства судами [11, с. 66]. Таким образом, Д.Н. Бахрах относительно понимания предмета административного права безоговорочно встал на позицию, ранее предложенную К.С. Бельским [12, с. 14–21], воспринял его триаду «администрация – полиция – юстиция».

Несомненной заслугой Д.Н. Бахраха является разработка концепции государственной, а позднее уже публичной администрации, которая вносит вклад в доктрину административного права как

важного элемента предмета данной отраслевой юридической науки. Государственную администрацию ученый рассматривал двояко: и как совокупность государственных служащих, и как систему органов государственной исполнительной власти [13, с. 3]. Такой подход представляется достаточно выверенным, позволяющим соединить структуру и штаты государственной администрации. В более поздних работах Д. Н. Бахраха под публичной администрацией, прежде всего, понимается система органов государственной исполнительной власти и муниципальных исполнительных органов, а также осуществляющие административную власть иные органы, руководители всех муниципальных и государственных органов, учреждений, предприятий, строевых подразделений [11, с. 65]. Подобный взгляд видится весьма спорным. Вряд ли правильно относить к публичной администрации руководителей государственных учреждений и предприятий, не имеющих властных полномочий, а без таких полномочий публичная администрация функционировать не может.

Рассматривая уральскую научную школу, нельзя обойти вниманием отдельных ее достаточно малоизвестных авторов, которые специально обращались именно к проблеме определения предмета науки административного права, что, нужно признать, большая редкость у представителей этой школы. Так, по мнению Ю. А. Копытова, Н. Ю. Копытовой, Ф. Ф. Файзулина, предмет российской науки административного права можно структурировать на следующие составные части: а) общественные отношения, требующие административно-правового регулирования и регулируемые административным правом; б) отечественное административное право и административное законодательство в настоящем и прошлом, процессы и тенденции их развития; в) практика административно-правового регулирования, практика организации и деятельности системы государственной административной, исполнительной власти, государственного управления; г) российская наука административного права в настоящем и прошлом, процессы, тенденции и прогноз ее развития; д) иностранное административное право и законодательство, практика административно-правового регулирования и государственного управления, наука административного права в зарубежных государствах, процессы и тенденции их развития [14, с. 82–83]. Предложенное указанными авторами деление предмета науки административного права на пять частей представляется чрезвычайно громоздким и эклектичным, но при этом еще и не достаточно полным. Как можно включать в предмет науки административного права саму эту науку и, напротив, не выделять административно-правовые категории?

Категория «государственное управление». Самостоятельным элементом предмета науки административного права, еще раз это специально подчеркнем, являются административно-правовые категории. В них выражено главное, то сущностное, что характеризует административное право в его постоянном развитии и что отражает наука административного права. Именно административно-правовые категории создают устойчивость данной науки и сохраняют ее целостность [15, с. 86]. Одной из них, если так можно выразиться, категорией «первого ряда», с полным основанием может быть признана категория «государственное управление». Долгое время она существовала исключительно как теоретическая конструкция. Однако с недавних пор понятие «государственное управление» впервые в отечественной практике правового регулирования получило нормативное закрепление. В п. 2 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» оно определяется как деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития РФ и обеспечения национальной безопасности РФ. Как видно, законодатель определяет государственное управление предельно широко, не ограничивая его исполнительно-распорядительной деятельностью органов исполнительной власти. По этому поводу Б.В. Россинский отмечает, что государственное управление теперь фактически рассматривается как совокупная деятельность всех ветвей власти и иных государственных органов, т.е. широко. Старый узкий подход, когда оно отождествлялось лишь с работой исполнительных и распорядительных органов, и присущая этому терминология уходят в прошлое [16, с. 30]. Новая сущность административного права, подчеркивает Ю.Н. Старилов, состоит в том, что административное право регламентирует не только в сферах исполнительной власти и публичного управления, но и в сферах судебной и законодательной власти. Оно создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля [11, с. 97]. Думается, «новой» эту сущность назвать сложно. Именно нормы административного права традиционно регулировали и продолжают регулировать государственную службу в аппаратах всех органов государственной власти. То же можно сказать и об организации аппаратов этих органов.

Не будет лишним отметить, что задолго до появления нормативно закрепленного понятия государственное управление юридическая мысль предлагала различные определения этой во всех отношениях одной из наиболее фундаментальных категорий административного

права. Так, по мнению К.С. Бельского, государственное управление – это основанная на законе, организующая, юридически-властная деятельность органов исполнительной власти (аппарата государственного управления), состоящая в непосредственном руководстве социально-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством [17, с. 67]. Государственное управление, поясняет ученый, включает в свое содержание планирование, издание правовых актов, подбор кадров, координирование и контроль [17, с. 67]. Как видно, К.С. Бельский понимает государственное управление в узком смысле, как деятельность органов исполнительной власти, аппарата государственного управления. В интерпретации Г.В. Атаманчука государственное управление определялось следующим образом: это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу [18, с. 38]. Это определение во многом созвучно тому, которое впоследствии получило закрепление в законе. Кстати сказать, Б.М. Лазарев считал более правильным понимание теории государственного управления теми учеными, которые считают, что теория государственного управления должна анализировать исполнительно-распорядительную деятельность лишь аппарата государственного управления и сам этот аппарат [2, с. 107]. По мнению автора настоящей статьи, понимание государственного управления в узком смысле более правильно и лучше характеризует данный вид государственной деятельности.

Государственное управление и экономика. Сегодня, отмечал известный отечественный цивилист и видный государственный деятель постсоветской России В.Ф. Яковлев, исполнительная власть, утратив реальные возможности прямого управления экономическими процессами вследствие замены государственной собственности собственностью частной, тем не менее пытается продолжать управлять вместо того, чтобы перейти к совершенно иным функциям – функциям регулирования экономики через организацию исполнения законов [19, с. 210]. Отчасти это, конечно, так. Однако не стоит забывать, что та частная собственность, о которой говорил В.Ф. Яковлев, особенно крупная, возникла за счет простого юридического преобразования из государственной собственности и иной общественной собственности (профсоюзной, колхозно-кооперативной), причем далеко не всегда безусловно не только с правовой, но и морально-этической точки зрения, например, путем тех же печально известных залоговых аукционов, вследствие которых в частных руках оказались крупней-

шие предприятия бывшего СССР, по праву считавшиеся гордостью советской плановой экономики. В качестве весьма показательного примера можно привести металлургический комбинат «Норильский никель». В этом отношении определенная, пусть не формализованная, связь с государством в данном случае остается и, думается, будет существовать, что называется в «исторической памяти» нынешнего поколения собственников, еще достаточно длительный срок. К тому же эти собственники далеко не во всех случаях подтвердили свою эффективность в данном качестве и обычно не считают нужным осознать, что «собственность обязывает», и руководствоваться этим пониманием во взаимоотношениях с обществом и государством, наконец, с работниками принадлежащих им предприятий. Напомним, в некоторых правовых демократических государствах современности принцип «собственность обязывает» возведен в ранг конституционной нормы. Так, в ч. 2 ст. 14 Конституции ФРГ 1948 г. провозглашается: «Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить общему благу» [20, с. 118]. Кстати сказать, практически аналогичная по содержанию норма закреплялась в ст. 153 Конституции Германского рейха от 11 августа 1919 г. (конституция Веймарской республики, существовавшей в Германии в период с 1919 по 1933 г.). Нынешние российские собственники, прежде всего собственники крупные, это не те собственники старых западных демократий, которые наживали и преумножали свои капиталы за счет упорного труда и талантов многих поколений, пусть и не всегда праведными путями (работоторговля, безжалостная эксплуатация работников, включая женщин и детей, ограбление колоний и тому подобное), на протяжении многих лет, а то и веков. Конечно, применительно к таким собственникам управлять экономикой вряд ли приемлемо. Напротив, в настоящее время в России вполне оправданно, более того, в общественных интересах необходимо сохранение именно государственного управления, особенно в такой сфере, как экономика, от которой зависит благополучие миллионов людей, наших сограждан, тем более в условиях беспрецедентных антироссийских санкций стран коллективного Запада.

И здесь хотелось бы обратиться к авторитетному мнению Ю.А. Тихомирова. Еще в начале 2000-х гг. ученый, размышляя о реализации принципа разделения властей, справедливо говорил о пагубной недооценке государственного управления, когда «миражи» рыночной экономики породили хаос, стихийность и неорганизованность в обществе [21, с. 5]. Кроме того, следует всегда помнить, что государственное управление как деятельность органов исполнительной власти выступает одновременно и как распорядительная дея-

тельность. Иначе говоря, органы исполнительной власти выступают не как пассивные исполнители закона, воли законодательного или вышестоящего по вертикали органа, но как органы, обладающие властными полномочиями, предпринимающими определенные действия по собственной инициативе, реагирующими посредством властных решений на перемены в управленческой ситуации [17, с. 54].

Административное правоотношение. Выступает самостоятельным элементом предмета науки административного права и безоговорочно признается в этом качестве всеми отечественными административистами еще с конца XIX столетия. Утверждение о том, что административное правоотношение – это отношение, которое возникает в сфере государственного управления, как полагает М. Н. Кобзарь-Фролова, в корне неверно. Государство не управляет людьми. Это подтверждается примером, когда инициатором отношения является человек. В конце концов, указанный автор делает достаточно категоричный вывод: «Эта теория должна кануть в Лету, как пал когда-то советский политический режим. Управлять можно процессами (например, бюджетным), даже отраслями, можно управлять механизмами, кадрами (внутриаппаратное управление), но не свободными людьми!» [22, с. 137; 23, с. 100]. С уважением относясь к научной позиции М. Н. Кобзарь-Фроловой, все же позволим себе с ней не согласиться. Действительно, те же отношения по поводу предоставления государственных услуг возникают по инициативе человека, и на первый взгляд вроде бы управленческими не являются. Однако так ли это на самом деле? И здесь хотелось бы обратиться к авторитетному мнению профессора Л. Л. Попова. Анализируя сущность административного права, он выделяет некоторые цели, которым это право служит. Одна из них состоит в том, что административное право призвано обеспечить законное и справедливое обращение с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав и свобод личности в управлении. Органы исполнительной власти и их должностные лица обладают большим объемом полномочий в отношении граждан. Разрешение многих жизненных потребностей граждан, отмечает Л. Л. Попов, зависит от администрации [24, с. 22–23]. Л. Л. Попову вторит С. М. Зубарев. Безусловно, полагает последний, общественные отношения, связанные с предоставлением органами исполнительной власти государственных услуг в сферах образования, медицины, связи, управления государственной собственностью и др., входят в предмет административного права, а нормы, их регулирующие, – в его систему [25, с. 5]. Правда, свою точку зрения он мотивирует иначе, чем Л. Л. Попов, а именно вне-

дрением в отечественное государственное управление идей сервисного государства и нового государственного менеджмента. Именно это, отмечает С. М. Зубарев, обусловило, в частности, принятие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [17, с. 4]. В целом с данной точкой зрения можно согласиться. Действительно, в нулевые годы по инициативе ряда либеральных экономистов из НИУ–Высшая школа экономики (Я. И. Кузьминов, Л. И. Якобсон и некоторые другие) и разделяющих их взгляды и либеральные ценности юристов (например, А. В. Оболонский) в нашей стране активно пропагандировались заимствованные из опыта преимущественно англосаксонских стран идеи так называемого нового менеджерализма (new public management), который по их замыслу должен был сменить привычное государственное управление, включая даже менеджериализацию государственной службы. Последнего, впрочем, не произошло. Введение государственных услуг хотя и не во всех отношениях, но в целом себя вполне оправдало. Государство, и в этом нужно признать правоту Л. Л. Попова, стало обращаться с гражданами намного более справедливо, избавило их, не побоимся этого сказать, от многих административных мытарств, сделало во взаимоотношениях с государством жизнь проще и комфортней.

Наконец, не в пользу точки зрения М. Н. Кобзарь–Фроловой о том, что «управлять можно процессами, даже отраслями, можно управлять механизмами, кадрами (внутриаппаратное управление), но не свободными людьми!», и то, что реально «свободными» вряд ли можно назвать людей не то что бедных, но и малообеспеченных. **Называть их «свободными людьми» – поистине несерьезно!** К сожалению, уровень бедности в современной России пока остается на недопустимо высоком уровне. Так, по данным Росстата в III квартале 2023 г. численность бедных в России, т.е. людей с доходами ниже величины прожиточного минимума, составляла 14,8 млн человек, или 10,2 % населения страны [26]. Напомним, в соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона от 27 ноября 2023 г. № 540-ФЗ «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» величина прожиточного минимума в целом по Российской Федерации для трудоспособного населения на 2024 г. установлена в размере 16 844 руб. (в 2023 г. данный показатель составлял 15 659 руб.). Очевидно, что эта величина более чем скромная и вряд ли обеспечивает, исходя из ч. 1 ст. 7 российской Конституции, «достойную жизнь и свободное развитие человека». То же можно сказать о гарантированном минимальном размере оплаты труда. Напомним, с 1 января 2024 г. МРОТ

установлен в размере 19 242 руб. (в 2023 г. – 16 242 руб., увеличение на 18,47 %), что, кстати сказать, затронуло, по данным главы Минтруда России А. О. Котякова, почти 5 млн человек [27].

Невозможно оспаривать то, пишет П. П. Серков, что органы публичной власти и их должностные лица, являясь субъектами административных правоотношений, обладают властными полномочиями. Однако до наших дней остается неизвестным, сетует автор, на каких доказательствах основывается вера в то, что указанные субъекты должны доминировать во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами [28, с. 53]. Попробуем внести здесь ясность и привести некоторые необходимые «доказательства». Прежде всего, на многовековой традиции доминирования государства над обществом, когда интересы государства ставились неизмеримо выше интересов личности, обычного гражданина и общества в целом. В настоящее время де-юре ситуация кардинально изменилась, однако де-факто такое положение во многом продолжает сохраняться. Виной тому, в частности, особенности мировоззрения и правосознания лиц, замещающих высокие и не очень государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы. То же относится к высокопоставленным и опять же не очень силовикам, в особенности из правоохранительных органов, тех же органов внутренних дел, в среде которых сильно корпоративное начало. Их неуважение и даже, по мнению и личным наблюдениям автора настоящей статьи, презрение к тому самому «носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации», которым согласно ч. 1 ст. 3 российской Конституции является ее многонациональный народ. Его стараются тщательно скрывать, но иной раз оно проявляется, что вызывает огромный общественный резонанс. Вот лишь два недавних, как представляется, весьма показательных примера. В 2018 г. директор департамента молодежной политики Свердловской области Ольга Глацких заявила уральцам на встрече в Кировграде, что государство ничего не должно детям, поскольку «не просило родителей их рожать» [29]. После чего к ней прочно прикрепилось прозвище чиновница «никто не просил рожать». Не меньший скандал разразился в том же году в Саратовской области, когда министр труда, занятости и миграции региона Н. Ю. Соколова во время обсуждения прожиточного минимума призвала малообеспеченных граждан «есть макаронки» [30]. Подобное высказывание прозвучало достаточно цинично и было воспринято как явное неуважение к малообеспеченным людям. К чести руководителей обоих регионов, но они, возможно не слишком охотно, все же освободили от должности указанных руководителей, заметим,

руководителей региональных органов, относящихся к социальному блоку. Впрочем подобным высказываниям и отношению к согражданам особо удивляться не приходится. Хотелось бы вспомнить выдающегося английского экономиста и оригинального мыслителя Адама Смита (1723–1790), который глубоко верно заметил: «Присущая человеку гордыня внушает ему любовь к властвованию. И ничего так не оскорбляет его чувства, как снисходить к уговариванию ниже его стоящих людей. Поэтому всюду, где закон разрешает, а характер работы допускает, он, как правило, предпочитает службу рабов службе свободных людей» [31, с. 534].

Проблема состоит еще и в том, что многие граждане сами не готовы выступать в административных правоотношениях, что называется «на равных» со стороны, наделенной властными полномочиями, тем более активно бороться за свои права, отстаивать их в спорах с публичной властью. У них отсутствует, говоря словами выдающегося немецкого правоведа Рудольфа фон Иеринга (1818–1892), «нравственное страдание за попранное право» [32, с. 15], понимание того, что борьба за право есть обязанность управомоченного по отношению к самому себе и по отношению к обществу. При этом сторона, наделенная властными полномочиями, тоже далеко не всегда воспринимает граждан в качестве равноправной стороны.

Список литературы:

1. Гришковец, А.А. Современное понимание предмета науки административного права / А.А. Гришковец // Государство и право. – 2024. – № 1. – С. 56–67.
2. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
3. Бельский, К.С. Административное и финансовое право в портретных зарисовках / К.С. Бельский. – Пенза : Социосфера, 2021. – 458 с.
4. Бельский, К.С. Полицейское право: лекционный курс / К.С. Бельский ; под ред. А.В. Куракина. – М. : Дело и сервис, 2004. – 816 с.
5. Бельский, К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 18–26.
6. Диоген Лаэртский О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов / Диоген Лаэртский; ред. тома и авт. вступ. ст. А.Ф. Лосев; пер. М.Л. Гаспарова. – 2-е изд. – М. : Мысль, 1986. – 571 с.
7. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
8. Манохин, В.М. Административное право России : учебник / В.М. Манохин. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 272 с.
9. Манохин, В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. М. : Юрид. лит., 1966. – 195 с.

10. Манохин, В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. – М. : Юристъ, 1997. – 296 с.

11. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2006. – 800 с.

12. Бельский, К.С. К вопросу о предмете административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 11. – С. 14–21.

13. Бахрах, Д.Н. Государственная администрация, ее органы и служащие / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1998. – 113 с.

14. Копытов, Ю.А. Административное право России. Сущность и основные институты : учеб. пособие / Ю.А. Копытов, Н.Ю. Копытова, Ф.Ф. Файзулин. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2003. – 355 с.

15. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.А. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с.

16. Россинский, Б.В. Исполнительная власть и государственное управление / Б.В. Россинский // Lex Russica. – 2018. – № 7. – С. 24–38.

17. Бельский, К.С. Феноменология административного права / К.С. Бельский. – Смоленск, 1995. – 144 с.

18. Атаманчук, Г.В. С. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

19. Яковлев, В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования / В.Ф. Яковлев. – М.: Статут, 2012. – 486 с.

20. Конституции буржуазных стран : учеб. пособие. – М. : ВЮЗИ, 1977. – 167 с.

21. Тихомиров, Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2001. – № 5. – С. 3–12.

22. Кобзарь-Фролова, М.Н. К вопросу о новом качестве административно-правовых отношений / М.Н. Кобзарь-Фролова // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и Право. – 2022. – № 2. – С. 132–137.

23. Кобзарь-Фролова, М.Н. Административное правоотношение: эволюция взглядов на понятие и сущность / М.Н. Кобзарь-Фролова // Государство и право. – 2022. – № 4. – С. 90–102.

24. Попов, Л.Л. Развитие административного права в современных условиях / Л.Л. Попов // Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – С. 20–24.

25. Зубарев, С.М. О взаимосвязи предмета и системы административного права / С.М. Зубарев // Обеспечение прав и свобод человека в современном мире : матер. конф. : в 4 ч. – М. : Проспект, 2017. – Ч. 4. – С. 3–10.

26. Росстат рассчитал границу бедности в третьем квартале 2023 года // Рос. газ. – 2023. – 6 дек.

27. Татьяна Голикова провела первое в 2024 году заседание межведомственной рабочей группы по восстановлению рынка труда // Правительство России. – URL: <http://government.ru/news/50674/> (дата обращения: 25.04.2024).

28. Серков, П.П. Административные правоотношения / П.П. Серков // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2019. – № 6. – С. 49–64.

29. Свердловский министр оскандалилась фразой «никто не просил рожать детей» // Информационное агентство URA.RU. – URL: <https://ura.news/story/494> (дата обращения: 25.04.2024).

30. Министр ответила за слова // Газета «Коммерсантъ». – URL: <https://kommersant.ru/doc/3770486> (дата обращения: 25.04.2024).

31. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов (книги I–III) / А. Смит. – М. : Наука, 1993. – 572 с.

32. Иеринг, Рудольф фон Борьба за право / Рудольф фон Иеринг. – Киев : Типография А.К. Брунь, 1893. – 71 с.

А. В. Калмыкова,
кандидат юридических наук,
ведущий научный сотрудник
отдела административного
законодательства и процесса
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве РФ

A. V. Kalmykova,
Candidate of Law, Leading Researcher
of the Department of Administrative
Legislation and Process of the Institute
of Legislation and Comparative Law
under the Government
of Russian Federation
efimova_anastasi@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-168-177

СОВРЕМЕННЫЕ ТRENДЫ ФОРМИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация: предметом исследования автора статьи являются современные направления административно-правового регулирования. На основании анализа действующих и проектируемых нормативных правовых актов и оценки устанавливаемых ими методов административного воздействия на регулируемые отношения делается вывод о соответствии их стратегическим целям и задачам социально-экономического развития государства, о плюсах и минусах вводимого регулирования, а также обосновываются подходы к дальнейшему совершенствованию административного законодательства.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, административное законодательство, административное право, проектное управление, технологический суверенитет, умное регулирование, координационные органы.

MODERN TRENDS IN THE FORMATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Abstract: the subject of the author's research is modern directions of administrative and legal regulation. Based on the analysis of existing and projected regulatory legal acts and an assessment of the methods of administrative influence they establish on regulated relations, a conclusion is made about their compliance with the strategic goals and objectives of the socio-economic development of the state, about the pros and cons of the introduced regulation, and also substantiate approaches to further improvement of administrative legislation.

Keywords: administrative legal regulation, administrative legislation, administrative law, project management, technological sovereignty, smart regulation, coordination bodies.

Административное право является, пожалуй, наиболее обширным по числу объектов и источников правового регулирования. Только за последний год Государственной Думой Федерального Собрания РФ было принято свыше 600 законодательных актов [1], практически каждый из которых содержит административно-право-

вые нормы, регулирующие общественные отношения, обремененные наличием властного субъекта. Масштаб административно-правового регулирования позволил исследователям говорить об административном праве как о суперотрасли [2, с. 15].

Профессор Ю. А. Тихомиров критикует рассмотрение административного права в «привязке» к действующим актам, видя в этом меньший интерес к «происходящим процессам, разработке прогнозов и аналитических материалов» [3, с. 12]. Однако познание и дальнейшее развитие науки административного права невозможно без обращения к действующему и проектируемому законодательству, его анализу, без оценки интерпретации законодателем закономерностей развития права под воздействием происходящих в мире и государстве экономических, политических и социальных процессов.

Правовое регулирование, и административно-правовое регулирование в данном случае не исключение, начинается с момента создания и установления правовых норм, в которых находят отражение интересы различных страт общества. Именно совокупность публичных и частных интересов выступает движущей силой не только развития государства, но и формирования его правовой системы. Интересы во многом отражают общественное развитие в определенный исторический период и «проявляются не изолированно, а в сложном ассоциативном сочетании и соотношении» [4, с. 20].

Многообразие участников общественных отношений обуславливает и многообразие интересов, которые эти участники активно отстаивают. Государство как субъект защиты публичных интересов вынуждено прибегать к различным видам регулирования, имеющим как долгосрочный, так и краткосрочный характер, ситуационный или планомерный характер, отличающимся по целям и степени воздействия. При этом обозначение стратегической цели развития отдельных сфер государственного регулирования, как показывает правоприменительная практика, не означает прямого следования ей при принятии последующего комплекса норм. Уместно в данном случае вспомнить теорию жизненного цикла регуляторного процесса М. Бернштейна, в которой изначальный регуляторный режим «публичного интереса» захватывается регулируемой отраслью [5], или *regulatory capture*, когда регулирующие органы начинают действовать в интересах контролируемых лиц [6, с. 168].

Анализ разрабатываемых и принимаемых законов и подзаконных нормативных правовых актов позволяет выделить несколько трендов административно-правового регулирования. Важно отметить, что в основе своей они имеют как позитивный характер (например, развитие

научного прогресса, достижение целей эффективного государства), так и негативный, связанный с обострением международных отношений, появлением новых вызовов и угроз. Не претендуя на исчерпывающий перечень и ограничиваясь объемом статьи, выделим лишь некоторые из них.

1. Следование концепции «*Smart regulation*», подразумевающей создание всесторонне продуманных нормативных правовых актов по конкретным социальным проблемам и задачам, которые позволяли бы достигнуть целей повышения общего уровня жизни и благосостояния, увеличения доступности и прозрачности процедур и информационных баз, защиты окружающей среды, повышения конкурентоспособности, экономии и эффективности в управлении ресурсами, открытости рынка [7, с. 40]. Именно на реализацию концепции «умного регулирования» была направлена сначала административная реформа [8], а затем и «регуляторная гильотина» [9].

Введение государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с опорой на профилактическую составляющую [10], пересмотр санитарно-эпидемиологических требований в отношении объектов общественного питания [11], сокращение лицензионных требований, введение института независимой оценки, соблюдение субъектом предпринимательской деятельности требований, установленных в отношении лицензируемого вида деятельности [12], отмена устаревших и дублирующих обязательных требований [13], переход к параметрическому нормированию в целях обеспечения безопасности зданий, сооружений [14], перераспределение полномочий Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти в регламентации общественных отношений и прочее – все это лишь некоторые примеры следования указанной выше концепции, формально соответствующие новой парадигме государственного регулирования, предусматривающей сокращение государственного вмешательства и формирование добросовестного подхода бизнеса к соблюдению обязательных требований.

Вместе с тем нельзя сказать, что все разрабатываемые нормативные правовые акты, несмотря на заявленные цели правового регулирования, следуют обозначенному тренду. В нарушение требований Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [15] более половины из них не соответствуют принципам обоснованности и исполнимости. Практически всегда отсутствует оценка альтернативных мер возможного административно-правового регулирования общественных отношений. Приведем пример. При разработке проекта федераль-

ного закона № 521876-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции”» [16] при установлении запрета розничной торговли бестабачной смесью для нагревания с массовой долей никотина более 3,5 % разработчиками не было приведено никаких статистических данных, научных исследований, данных судебной практики, подтверждающих обоснованность порогового значения массовой доли никотина, содержащегося в бестабачной смеси для нагревания, наличие которого является основанием для запрета выпуска подобной продукции в оборот ввиду ее вреда для жизни и здоровья.

Не выдерживается и общий тезис о снижении разрешительного бремени для субъектов предпринимательской деятельности. Так, первоначальной редакцией проекта федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота метанола и метанолсодержащих жидкостей» (ID проекта 02/04/05-23/00138060) предусматривалось установление лицензирования всех видов деятельности, связанных с оборотом и метанола, и метанолсодержащих жидкостей, в целях исключения его контрафактного применения, в том числе при производстве пищевой продукции. Разработчиками даже не рассматривался тот факт, что его применение запрещено техническими регламентами о безопасности пищевой продукции. При проектировании норм Федерального закона от 13 июня 2023 г. № 203-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота табачных изделий, табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства» [17], которым в целях сокращения «объемов нелегального производства и оборота табачной и никотинсодержащей продукции» введен механизм, аналогичный разрешительному порядку производства и оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, разработчиками указывалось, что «баланс выгод государства и субъектов предпринимательского сообщества от введения предлагаемого регулирования превышает издержки адресатов разрабатываемого законопроекта».

Представленные примеры показывают отсутствие единого стратегического направления формирования регуляторной политики государства в области предпринимательской деятельности; всесторонней оценки степени регулирующего воздействия проектируемых норм на общественные отношения, составляющие предмет правового регулирования.

2. *Применение проектного управления*, которое предусматривает имплементацию в государственное управление методов корпора-

тивного менеджмента, в том числе и формирование специальных организационных структур, ответственных за руководство проектом [18, с. 110]. Реализация практически всех национальных проектов построена по данному принципу. Должностные лица федеральных органов исполнительной власти обретают новые административно-правовые статусы – куратора, руководителя и администратора федерального проекта. Сам паспорт национального проекта становится документом, определяющим не только развитие определенной сферы (здравоохранение, демография, образование, цифровая экономика и т.д.), но и контур будущего правового регулирования.

Применение методов корпоративного управления изменяет и существо совещательных органов, которые теперь создаются как в целях координации деятельности различных субъектов, так и в целях определения государственной политики, утверждения нормативных правовых актов. Так, согласно Положению о Совете при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам [19], именно на него возложено определение ключевых параметров для формирования национальных проектов и программ, а также анализ и оценка достижения национальных целей, рассмотрение результатов достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации.

Приведем и другой пример. Согласно проекту федерального закона № 325647-8 «О биоресурсных центрах и биологических (биоресурсных) коллекциях» [20], создаваемая при Национальном биоресурсном центре по решению Президента РФ Межведомственная комиссия наделяется полномочием по согласованию нормативных правовых актов уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Практически без одобрения акта Межведомственной комиссией он не может быть принят. Такой подход вряд ли согласуется с административно-правовым статусом органа исполнительной власти, реализующего регуляторную функцию.

Несомненно, создание координационных органов всегда было присуще государственному управлению. Они проектировались в различных организационно-правовых формах, которые обуславливали их место в системе государственного управления и компетенцию. Однако совершенно очевидно, что в настоящее время им придается более весомое значение, они создаются по наиболее важным вопросам управления и приобретают самостоятельный и независимый статус, а их деятельность значительно масштабируется.

3. Третьим трендом, безусловно, является *цифровизация*. Цифровизация государственного управления направлена как на по-

вышение качества реализации государственных функций во взаимоотношениях с гражданами, так и на развитие гибких моделей управления. Цифровизация – общемировой тренд. Национальная программа «Цифровое государственное управление» устанавливает необходимость перехода на электронное взаимодействие граждан и организаций с государственными органами, в том числе роботизацию, а также реализацию реестровой модели предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме. В зависимости от вида функции федерального органа исполнительной власти можно выделить следующие векторы цифровизации государственного управления: цифровизация государственных услуг, цифровизация государственного контроля (надзора), цифровые технологии управления государственным имуществом, диджитализация нормотворчества [21].

Внедренные механизмы цифровизации в административно-правовой сфере позволили не только перевести административные процедуры получения государственных услуг и досудебного обжалования в отдельных сферах предоставления государственных услуг в виртуальное пространство [22], но и автоматизировать функции разработки, утверждения и публикации административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг [23], создать систему прослеживаемости оборота отдельных видов товаров (ФГИС «Меркурий», ФГИС «Зерно», ФГИС «Сатурн», ЕГАИС «Лес», национальная система «Честный ЗНАК» и др.) [24], осуществлять дистанционные проверки, перейти к платформенным решениям в сфере государственного контроля и обязательных требований [25].

На повестке дня – определение правовой природы управленческого решения, принятого в автоматизированном порядке, и минимизация дискриминационных рисков при использовании технологии *big data* в управленческих целях.

4. Выделим и такой тренд, как обеспечение *технологического суверенитета*. Концепция технологического развития на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 1315-р [26], определяет необходимость достижения следующих целей: обеспечение национального контроля над воспроизводством критических и сквозных технологий, переход к инновационно ориентированному экономическому росту, усиление роли технологий как фактор развития экономики и социальной сферы, технологическое обеспечение устойчивого функционирования и развития производственных систем. Федеральные законы от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [27], от 21 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике» [28] определяют

достаточно широкий спектр мер стимулирования технологического развития, предусматривая создание особых внедренческих структур (индустриальные (промышленные) парки, технопарки, научно-производственные и промышленные кластеры). За последнее время в целях стимулирования технологического развития были установлены специальные преференциальные режимы отдельных территорий (особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, зоны территориального развития, международный медицинский кластер, инновационная территория «Сколково», федеральная территория «Сириус»), приняты и реализуются федеральные проекты национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», государственная программа РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации», сформированы 25 отраслевых планов импортозамещения, основанных на специальных инвестиционных контрактах (СПИК и СПИК-2.0), функционирует Агентство технологического развития [29], учреждены государственные фонды развития промышленности [30–34], создается реестр программного обеспечения, разработанного российскими компаниями [35].

Необходимость установления правовых основ формирования и реализации технологической политики в Российской Федерации предопределила разработку проекта федерального закона «О технологической политике в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ID проекта 02/04/09-23/00142135). Вместе с тем анализ законопроекта показывает, что он не создает целостного механизма регулирования отношений, возникающих между лицами, осуществляющими деятельность в сфере технологического развития, органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, участвующими в формировании и реализации технологической политики, поскольку его нормы в большинстве своем обезличены и имеют декларативный характер. При таком подходе к регулированию столь важной сферы вряд ли возможно создание действенного административно-правового механизма регламентации деятельности субъектов высокотехнологичных отраслей экономики РФ в целях достижения инновационно ориентированного экономического роста.

Совершенно очевиден тот факт, что дальнейшее развитие законодательства будет осуществляться в направлении модернизации государственного управления производственной системы экономики страны, не ограничиваясь определением только общих принципов регулирования.

Как уже отмечалось, обозначенные тренды не являются единственными, можно выделить и модернизацию административно-правовых режимов, и развитие административно-правового регулирования в связи с интеграцией, и дальнейшую детализацию составов административных правонарушений, однако перечисленные нами тренды наиболее яркие и приоритетные.

Список литературы:

1. Официальный сайт Государственной Думы РФ. – URL: <http://www.duma.gov.ru/news/58528/> (дата обращения: 02.03.2024).

2. Юсупов, В. А. Административное право – мегаотрасль в правовой системе государства / В. А. Юсупов // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2013. – № 1. – С. 10–15.

3. Тихомиров, Ю. А. Наука административного права: преемственность и новые повороты / Ю. А. Тихомиров // Административное право и процесс. – 2021. – № 7. – С. 11–15.

4. Интересы в механизме публичной власти: проблемы теории и практики : монография / [Г. М. Азнагулова, Л. В. Андриченко, Л. Н. Васильева и др.]; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. : Проспект, 2023. – 272 с.

5. Bernstein, M. H. *Regulating Business by Independent Commission* / M. H. Bernstein. – Princeton University Press, 1955. – URL: <http://www.jstor.org/stable/j.ctt183pzkt> (дата обращения: 15.02.2024).

6. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика : монография / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.

7. Зыков, Д. В. Концепция «smart regulation» как инструментальная составляющая устойчивого развития / Д. В. Зыков // Правовая парадигма. – 2022. – Т. 21, № 3. – С. 38–42.

8. 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.

9. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» : утвержден Председателем Правительства РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007.

11. Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения» : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 27 октября 2020 г. № 32 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.03.2024).

12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О госу-

дарственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» : федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.

13. О признании не действующими на территории Российской Федерации актов СССР и их отдельных положений : постановление Правительства РФ от 3 февраля 2020 г. № 80. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 25 декабря 2023 г. № 653-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 1, ч. 1, ст. 34.

15. Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5006.

16. О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции» : проект федерального закона № 521876-8 // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/521876-8> (дата обращения: 24.02.2024).

17. О государственном регулировании производства и оборота табачных изделий, табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства : федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 203-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 25, ст. 4392.

18. Кабытов, П.П. «Гибкие» структуры государственного управления / П.П. Кабытов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. – 2019. – № 8. – С. 107–120.

19. Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации : указ Президента РФ от 19 июля 2018 г. № 444 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 30, ст. 4717.

20. О биоресурсных центрах и биологических (биоресурсных) коллекциях : проект федерального закона № 325647-8 // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/325647-8> (дата обращения: 13.03.2024).

21. Цифровая трансформация и государственное управление : науч.-практ. 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.

22. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31, ст. 4179; 2024. – № 1, ч. 1, ст. 56.

23. Сайт методической поддержки КЦР. – URL: <https://kcr.gosuslugi.ru/kcr/> (дата обращения: 02.03.2024).

24. Концепция создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживае-

мости движения товаров : распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2018 г. № 2963-р. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Сайт «Реформа контрольно-надзорной разрешительной деятельности». – URL: <https://knd.ac.gov.ru> (дата обращения: 03.03.2024).

26. Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 1315-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 22, ст. 3964.

27. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4137.

28. О промышленной политике : федеральный закон от 21 декабря 2014 г. № 488-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1, ч. 1, ст. 41.

29. Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство по технологическому развитию» : распоряжение Правительства РФ от 26 мая 2016 г. № 1017-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 22, ст. 3274.

30. О некоммерческой организации «Государственный фонд развития промышленности Московской области» : распоряжение Правительства Московской области от 13 января 2017 г. № 4-ПП // Официальный сайт Правительства Московской области. – URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 13.03.2024).

31. О Фонде развития промышленности Тульской области : постановление Правительства Тульской области от 21 сентября 2016 г. № 425 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.03.2024).

32. О создании государственной некоммерческой организации «Инвестиционно-венчурный фонд Республики Татарстан» : постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 17 ноября 2004 г. № 498 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2004. – № 45, ст. 0857.

33. О возложении исполнения функций фонда развития промышленности Удмуртской Республики на Микрокредитную компанию «Удмуртский государственный фонд поддержки малого предпринимательства» : распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 12 декабря 2016 г. № 1601-р // Сайт Главы и Правительства Удмуртской Республики. – URL: <http://www.udmurt.ru> (дата обращения: 13.03.2024).

34. О Фонде технологического развития промышленности Свердловской области : постановление Правительства Свердловской области от 2 декабря 2016 г. № 847-ПП // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. – URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 13.03.2024).

35. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 1236 : постановление Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1594 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.03.2024).

М.Н. Кобзарь-Фролова,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства
и права РАН

M.N. Kobzar-Frolova,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of the Sector
administrative law and administrative
process, Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
adminlaw@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-178-187

Б.М. ЛАЗАРЕВ О СООТНОШЕНИИ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация: статья посвящена актуальному в современный период вопросу о соотношении теории государственного управления и науки административного права, тому месту, которое занимает данная теория в науке административного права. Содержание статьи основано на размышлениях видного ученого-административиста XX в. Б.М. Лазарева.

В монографии «Государственное управление на этапе перестройки» (1988) ученый предпринял попытку начать широкую дискуссию и доказать соотечественникам административистам, что в 60-е гг. прошлого века произошло некоторое смещение ключевых понятий, которое привело к отклонению от сути и назначения, которому служит наука административного права. Свои выводы Б.М. Лазарев обосновывает научными аргументами.

Автор статьи, в целом поддерживая доводы Б.М. Лазарева, приходит к выводу о том, что проблема, обозначенная ученым в конце прошлого века, актуальна и в наши дни, а поднятые в монографии «Государственное управление на этапе перестройки» вопросы могут представлять интерес для современников – ученых и исследователей науки административного права. По ходу изложения материалов из монографии Б.М. Лазарева приводятся авторские комментарии и сделаны заключительные выводы.

Ключевые слова: наука, теория, административное право, государственное управление, Б.М. Лазарев, административно-правовой статус, предмет и метод науки.

B.M. LAZAREV ON THE RELATIONSHIP OF THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND SCIENCES OF ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: the article is devoted to the current, in modern period, question of the relationship between the theory of public administration and the science of administrative law, the place that this theory occupies in the science of administrative law. The content of the article is based on the thoughts of the prominent administrative scientist of the 20th century, B.M. Lazarev.

In the monograph “Public Administration at the Stage of Perestroika” (1988), the scientist attempted to start a broad discussion and prove to his compatriots, administrative

experts, that in the 60s of the last century there was some confusion of key concepts, which led to a deviation from the essence and purpose of which serves as the science of administrative law. His conclusions B.M. Lazarev substantiates this with scientific arguments.

The author of the article, generally supporting the arguments of B.M. Lazarev, comes to the conclusion that the problem identified by the scientist at the end of the last century is still relevant today, and the issues raised in the monograph "Public Administration at the Perestroika Stage" may be of interest to contemporaries – scientists and researchers of the science of administrative law. In the course of presenting materials from the monograph by B.M. Lazarev provides the author's comments and makes final conclusions.

Keywords: *science, theory, administrative law, public administration, B.M. Lazarev, administrative legal status, subject and method of science.*

Вопросы о том, что изучает наука административного права, что является предметом науки административного права, волновали и основателей науки, и тех, кто стремился развить и выстроить систему науки, и современников. Неслучайно этой проблеме посвящаются конференции и круглые столы с привлечением ведущих ученых-административистов России и ближнего зарубежья. Так, только в феврале 2023 г. состоялись подряд две конференции, посвященные данной теме – в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (16 февраля 2023 г.) и в Институте государства и права РАН на ежегодно проводимой Международной научной конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» (Лазаревские чтения) (17 февраля 2023 г.) [1, с. 39–44].

В связи с этим представляет интерес позиция видных ученых, внесших весомый вклад в эволюционирование науки административного права и оставивших свои научные работы для изучения и анализа изложенной позиции и идей их авторов. Одним из таких ученых был Борис Михайлович Лазарев.

Б.М. Лазарев долгие годы служил в Институте государства и права. Был заведующим сектора административного права, подготовил немало учеников и оставил своим последователям внушительное наследие из своих личных научных работ и совместных трудов с коллегами учеными-административистами из Института и ведущих вузов России. Соавторами его работ в разное время выступали И.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, М.И. Пискотин, Н.Г. Салищева, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, Е.В. Шорина.

В связи с этим интерес и отдельное внимание представляет одна из работ ученого, написанная в 1988 г., в период так называемой перестройки в СССР, – монография «Государственное управление на этапе перестройки» [2]. Уместным будет напомнить, что середина

80-х – начало 90-х гг. прошлого века отмечены в новейшей истории России как кризис в политике, социальном развитии, экономике. Вместе с тем российские ученые не поддались негативным внешним и внутренним влияниям и продолжали активно работать. Научные сотрудники Института государства и права АН СССР под руководством Б.М. Лазарева выпустили большое количество авторских и коллективных монографических изданий, вели фундаментальные исследования различных аспектов науки административного права, печатали учебники, организовывали дискуссионные площадки для обсуждения наиболее значимых проблем в науке.

Б.М. Лазарев в этот период занят глубоким теоретико-правовым анализом, связанным с осмыслением сути и основ науки административного права, ее роли и месте в системе юридических наук и соотношении науки административного права с иными науками, в том числе не входящими в систему правовых. Проведению такого рода познавательной деятельности послужил, по мнению самого ученого, весомый повод, а именно широко «заявившая о себе» в период середины 60-х – начала 70-х гг. XX в. теория государственного управления, за разработку которой взялись ученые, ранее занимавшиеся, по большей части, проблемами административного права [3–7]. Вопрос о внедрении основ теории государственного управления в науку административного права был поставлен и широко обсуждался на Всесоюзном координационном совещании в 1975 г. В совещании приняли участие многие ведущие советские административисты (А.Е. Лунев, Ю.М. Козлов, В.И. Попова и др.). Несмотря на то, что данное предложение не было поддержано другой группой административистов, среди которых был Б.М. Лазарев и его сподвижники и коллеги – М.И. Пискотин, В.П. Курашвили и некоторые другие, резолюция была вынесена в пользу развития административного права на основе теории государственного управления. Б.М. Лазарев сокрушался о том, что ни его голос, ни голос его коллег не был услышан научной общественностью – учеными-административистами [2, с. 92; 93–98].

Вынесенное решение опосредовало к концу 70-х – началу 80-х гг. усиление влияния теории государственного управления на науку административного права. Многие ученые-административисты подхватили эту идею (этот подход). Затем последовало понимание административного права через призму управленческого права. Далее стала возвращаться идея о том, что государственное управление и его правовое регулирование должна изучать одна наука – наука административного права. Именно этот подход был перенесен в большинство учебников

по административному праву [3–9]. Аксиомой данного учения стало то, что государственное управление регулируется правом. Форма выражения государственного управления – правовые акты, которые принимают органы управления и их должностные лица. Государственного управления «вне права» нет и не может быть. Непризнание теории государственного управления и отделение его от административного права ведет к правовому нигилизму, что недопустимо [10, с. 24–27].

Б. М. Лазарев, в целом, критично относился к тому, что административисты 60–70-х гг. стали ассоциировать предмет науки административного права с государственным управлением, а административное право отождествлять с управленческим правом. В своих научных статьях он выражал сожаление, что дискуссии с течением времени «сошли на нет» и научное сообщество более не подвергало сомнению вопросы места и значения теории государственного управления в науке административного права. Ученый до конца своей жизни был убежден, что вопрос о предмете теории государственного управления и ее соотношении с наукой административного права возможно решить исключительно на академическом уровне [2; 11, с. 4–48].

В 1988 г. в упомянутой ранее монографии Б. М. Лазарев предпринимает попытку доказать ошибочность избранного в 70-х гг. пути развития науки административного права. Не подвергая сомнению роль и значение государственного управления в жизнеобеспечении и нормальном функционировании общества, он высказывается за необходимость проведения исследований различных аспектов государственного управления, поскольку такие исследования имеют весомое значение для развития науки [2, с. 90–92]. Вместе с тем, имея убеждение, что предмет теории государственного управления и ее место в общей системе наук исследованы не в достаточной степени, ученый ставит перед собой задачу познания и теоретического осмысления сути и назначения теории государственного управления, определения ее места в системе наук, в том числе соотношение с наукой административного права. Б. М. Лазарев пишет о том, что в переходные периоды жизни общества наука и полученные учеными выводы способствуют пониманию текущих проблемных вопросов, «выводы теории должны стать достоянием не только служащих» [2, с. 90–91] органов публичной власти, но и широких масс населения.

Нужно сказать, что Б. М. Лазарева отличал основательный подход к научным изысканиям. Свое исследование ученый начал с фундаментальных основ – познания предмета ведения и объекта теории государственного управления и науки административного права. Проведенное сопоставление предметов теории и науки приводит ученого к важному

выводу о том, что объекты исследования очень близки. Различия в предметах вовсе не количественные. Важен не объем, а качественные показатели, – пишет Б. М. Лазарев. И теория государственного управления, и наука административного права имеют свой самостоятельный предмет познания. Далее ученый выявил и доказал, что теория государственного управления не относится к системе правовых наук. Уже из названия видится очевидным, – утверждает Б. М. Лазарев, – что данная теория имеет своей целью изучать государственное управление как особый вид деятельности государства, исследует субъекты (участников) этой деятельности, объекты, возникающие связи и прочее [2, с. 96–98]. «...а теория административного права имеет своим предметом одну из отраслей советского права – административное право» [2, с. 97–98]. Надо заметить, что тут Борис Николаевич допустил неточность. Он изначально сравнивал *теорию* государственного управления и *науку* административного права. Затем заменил понятие «наука» в словосочетании «наука административного права» на другое понятие «*теория*» также применительно к административному праву, что недопустимо. Два понятия «*теория*» и «*наука*» не могут быть взаимозаменяемы. Теория – составная часть науки и не может охватить все то, что познает и исследует наука в целом. Теория – есть результат научных достижений ученых и исследователей. Собственно говоря, изначально сравнение предметов теории государственного управления и науки административного права тоже было не вполне корректно со стороны ученого, хоть он и оговорился, что разница не в количественных, а качественных показателях. Далее он пишет о том, что теория административного права ориентируется на юридические нормы, исследует правовой статус субъектов и объектов управления, административно-правовые отношения, юридические связи и прочие.

Уместно заметить, что для ученых юристов-теоретиков права периода 30–90-х гг. прошлого века само определение понятия «наука... права» давалось сложно. Автор данной статьи столкнулась с этой проблемой при проведении диссертационного исследования (докторской диссертации) и выведении понятия «наука налоговая деликтология» [12, с. 70–89]. Было обнаружено, что авторы многих учебников и научных работ избегают давать понятие «наука...», ограничиваясь определением понятия «отрасль».

Неоценим вклад дореволюционных ученых-полицистов (Э. Н. Берендтс, А. И. Елистратов, В. В. Ивановский, И. Т. Тарасов) в науку полицейского, а затем и административного права. Так, Э. Н. Берендтс, размышляя о том, что призвана изучать наука

административного права, сделал вывод: «Та наука, которая, пользуясь юридическим методом, подвергает анализу юридические нормы и отношения, возникающие в области управления, называется наукой административного права» [13, с. 11]. А.И. Елистратов писал, что наука административного права – это учение о правоотношениях в области государственного управления [14]. Отдельное исследование вопроса о науке административного права и ее предмете было проведено (и это есть его крупный вклад в науку) Ю.М. Козловым [5], который писал, что наука административного права свои исследования проводит в интересах совершенствования административно-правового регулирования управленческих общественных отношений и практики исполнительной и распорядительной деятельности. Предмет науки составляет то, на что направлено научное познание, что исследуется, объясняется учеными [15, с. 85]. Несомненно, заслуживает интерес взгляд К.С. Бельского на понимание предмета науки административного права через систему административно-правовых норм и порождаемых ими правоотношений, административно-правовые категории, практику государственного управления, правоприменительную деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц [16, с. 20–21].

Б.М. Лазарев полагал, что наука административного права осуществляет анализ норм отрасли, но не ограничивается только этим. Для нее важно иметь знания в вопросах организации государственного управления, которые, в свою очередь, нуждаются в правовом регулировании. Методы науки административного права способны выявлять проблемы избыточного правового регулирования, анализировать эффективность действия административно-правовых норм, совершенствовать их. Науке административного права не под силу было бы решать такие задачи, если бы административисты не обращались к реальной управленческой практике, основанной на применении правовых норм. Анализ и сопоставление доводов, которые приводит Б.М. Лазарев, позволяют заключить, что наука административного права призвана: 1) осуществлять анализ норм отрасли административного права; 2) оценивать эффективность действия этих норм; 3) выработать предложения по совершенствованию административно-правовых норм [2, с. 98–99].

Теория государственного управления связана с исследованием, прежде всего, государственно-управленческих отношений, и выявляет объективные закономерности государственного управления. Этим теория государственного управления связана с социальными науками, например, с праксеологией [2, с. 98–99]. Теория государственного

управления отвечает на вопрос: насколько эффективно организован процесс управления, достигает ли он поставленной цели, насколько высоки затраты на достижение цели.

Между тем теория социального управления, – продолжает Б.М. Лазарев, – с которой теперь многие авторы начинают писать учебники по административному праву (а это не есть верно), своей проблематикой охватывает всю систему управления. Поскольку субъектами социального управления выступают и политическая система в целом, и ее звенья (государство, общественные организации и органы, трудовые коллективы).

Б.М. Лазарев весьма критично оценил позицию М.И. Пискотина о том, что теория государственного управления является комплексной. Она синтезирует элементы многих общественных и естественных наук [17, с. 50]. Не поддержал идею Г.А. Туманова о многогранности объекта государственного управления [18, с. 24–25].

При попытке уточнения предмета теории государственного управления возникает еще один не менее важный, но ключевой вопрос, которым задается Б.М. Лазарев: что есть само «государственное управление»? Ответ на него неоднозначен, полагает ученый. Управление в любом государстве имеет политический характер. Это один из каналов государственной власти. Например, А.Е. Лунев государственное управление понимал как разнообразие видов деятельности всех органов государства (законодательная, правосудие, прокурорский надзор и т.д.) [9, с. 59–69]. Это обязывает методы теории государственного управления направить на изучение всех видов деятельности государства. Однако главные задачи науки управления заключаются в познании связи государства и права. Теорию государственного управления интересует участие органов управления в осуществлении и формировании политики государства. Механизм выработки и реализации политики исследуется другими науками [2, с. 100–101].

Б.М. Лазарев обращает внимание на то, что в Конституции 1977 г. закреплён термин «управление государственными делами», но не «государственное управление», как транслируют в своих работах отдельные авторы. Но суть вопроса состоит в другом. Данный подход затушевывает специфику государственного управления как особого вида государственной деятельности, поскольку специфику управления государственными делами изучает теория государства и права. Специфика деятельности судебных органов и прокуратуры изучается на дисциплинах «судоустройство» и «прокурорский надзор» [2, с. 104–107].

По вопросу о социальном управлении. Именно теория государственного управления направлена на решение важнейших социальных задач. Социальное управление осуществляют его субъекты. Именно в системе социального управления люди управляют людьми. Теория социального управления изучает вопросы деятельности аппарата государственного управления и его служащих, выносит предложения по эффективности их работы, изучает проблемы взаимодействия людей с аппаратом государственного управления. В период перестройки одной из проблем, требующей специального решения, является проблема обеспечения перестройки сознания людей. Важен вопрос: как уяснить суть и значение задач перестройки? Особенно высокие требования предъявляются к работникам руководящего состава.

Подводя итог рассуждениям, Б. М. Лазарев, очевидно, верно утверждает: признание теории государственного управления влечет за собой пересмотр сложившейся в 70-80-е гг. структуры науки и учебного курса административного права. На рубеже XX–XXI столетия в учебниках по административному праву одним из первых дается вопрос о принципах государственного управления [19, с. 4–23]. Тогда как изучение принципов управления – задача теории государственного управления, а не науки административного права. Аналогично не следует включать в учебники по административному праву тему «Органы советского государственного управления». Б. М. Лазарев был убежден, что изучение науки административного права нужно начинать не с вопросов государственного (социального) управления), а с темы о том, что есть административное право. В курсе административного права, видимо, должна подаваться проблематика административно-правового статуса органов государственного управления (исполнительной власти), административно-правового статуса гражданина, чего, к сожалению, почти не усматривается в учебниках. Далее наука административного права должна изучать акты государственного управления. Таким образом, в учебниках по административному праву для вузов акцент нужно сместить на правовые аспекты деятельности органов государственного управления и их взаимодействие с гражданами. Вместе с тем введение, в том числе в юридических вузах, учебного курса «Теория государственного управления», было бы весьма полезным, особенно для дела подготовки кадров для аппарата управления [2, с. 110–113].

Окончательные выводы, которые делает Б. М. Лазарев: теория государственного управления является составной частью науки государственного управления, а наука административного права – весомая часть

правоведения [2, с. 97]. Второй вывод вытекает из первого: программа дисциплины «административное право» в вузах должна претерпеть серьезные изменения. Данные выводы ученого нельзя не поддержать. Необходимо поднять вопрос о содержании учебников по административному праву для юридических вузов и факультетов. Интересен опыт подборки тем учебников и учебных пособий для юридических вузов и факультетов под руководством А.Н. Стахова [20], Д.М. Овсянко [21]. Актуальным также остается вопрос о предмете и системе науки административного права.

Список литературы:

1. Кобзарь-Фролова, М.Н. Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса (Лазаревские чтения–2023) : обзор научного мероприятия / М.Н. Кобзарь-Фролова // Журнал юридических исследований. – 2023. – Т. 8, № 2. – С. 39–44.
2. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
3. Административное право : учебник для юрид. ин-тов и фак. / под ред. А.Е. Лунева. – М. : Юрид. лит., 1970. – 596 с.
4. Еропкин, М.И. Административное право (Общая и Особенная части) / М.И. Еропкин, Т.И. Козырева, Б.М. Лазарев и др.; под ред. А.Е. Лунева. – М. : Юрид. лит., 1970. – 202 с.
5. Козлов, Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Московского ун-та, 1967. – 160 с.
6. Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 250 с.
7. Петров, Г.И. Административное право: Общая и Особенная части / Г.И. Петров, И.Б. Усиевич / отв. ред. Ю.М. Козлов. – М. : Юрид. лит, 1968. – 575 с.
8. Бахрах, Д.Н. Основные понятия теории социального управления / Д.Н. Бахрах. – Пермь, 1978. – 101 с.
9. Лунев, А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении / А.Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 59–69.
10. Советское административное право: методы и формы государственного управления / [С.Г. Березовская, Р.Ф. Васильев, М.И. Еропкин и др.] / под ред. Ю.М. Козлова. – М. : Юрид. лит., 1977. – 334 с.
11. Лазарев, Б.М. Советское административное право. Формы и методы государственного управления / Б.М. Лазарев, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов и др.; под ред. Б.М. Лазарева. – М. : ИГП АН, 1977. – 336 с.
12. Кобзарь-Фролова, М.Н. Теоретико-правовые и прикладные основы налоговой деликтологии : дис. ... д-ра юрид. наук / М.Н. Кобзарь-Фролова. – Люберцы : РГА, 2011. – 485 с.
13. Берендтс, Э. Опыт системы административного права / Э. Берендтс. – Ярославль : Типо-литогр. Э.Г. Фалькь, 1898. – 262 с.

14. Елистратов, А.И. Административное право / А.И. Елистратов. – М. : РАНИОН. Ин-т советского права. – Москва-Ленинград : Гос. изд-во, 1929. – 366 с.

15. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.

16. Бельский, К.С. О предмете и системе науки административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 20–21.

17. Пискотин, М.И. Проблемы общей теории социалистического государственного управления / М.И. Пискотин. – М., 1981. – 250 с.

18. Туманов, Г.А. Об основаниях, содержании и перспективах теории государственного управления / Г.А. Туманов // Советское государство и право. – 1984. – № 1. – С. 24–25.

19. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : Зерцало, 1996. – 680 с.

20. Стахов, А.Н. Административное право. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Н. Стахов и др.; под ред. А.И. Стахова, П.И. Кононова. – М. : РГУП, 2019. – 368 с.

21. Овсянко, Д.М. Административное право : учебное пособие / Д.М. Овсянко. – М.: Юрист, 2001. – 468 с.

П. И. Кононов,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданского
и административного процесса
Волго-Вятского института (филиала)
Университета имени О. Е. Кутафина
(МГЮА), почетный работник
судебной системы
Российской Федерации

P. I. Kononov,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department
of Civil and Administrative Process
of the Volga-Vyatka Institute (branch)
of the O. E. Kutafin University (MGUA),
Honorable worker of the judiciary system
of Russian Federation

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-188-192

О ДИСКУССИОННЫХ ВОПРОСАХ ПОНИМАНИЯ ПРЕДМЕТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Аннотация: в статье содержится критическая оценка сложившегося в российской административно-правовой науке подхода к пониманию предмета административного права как совокупности основанных на власти и подчинении общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления, осуществления исполнительной власти. Приводятся аргументы в обоснование непоследовательности и противоречивости указанной точки зрения.

Ключевые слова: административное право, предмет административного права, государственное управление, исполнительная власть, общественные отношения.

ON THE CONTROVERSIAL ISSUES OF UNDERSTANDING THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW

Abstract: the article contains a critical assessment of the approach developed in Russian administrative law science to understanding the subject of administrative law as a set of public relations based on authority and subordination arising in the field of public administration and the exercise of executive power. Arguments are presented to substantiate the inconsistency and inconsistency of this point of view.

Keywords: administrative law, subject of administrative law, public administration, executive power, public relations.

Вопросы определения содержания предмета современного административного права, круга регулируемых им общественных отношений сохраняют свою актуальность и активно дискутируются в литературе. При этом основным, доминирующим подходом к решению обозначенных вопросов в настоящее время остается сформировавшаяся еще в недрах советской административно-правовой науки концепция, согласно которой в предмет административного права следует включать общественные отношения, возникающие в ходе организации и осуществления государственного управления, исполнительно-распорядительной деятельности, обязательными участни-

ками которых выступают соответствующие органы государственного управления, основанные на неравенстве их субъектов и носящие властный характер [1, с. 23–24, 28–30, 60–70]. Единственной новеллой, которой была дополнена указанная советская концепция после принятия в 1993 г. Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), можно назвать включение в ее конструкцию понятия «исполнительная власть». С учетом данной корректировки предмет российского административного права большинством современных ученых-административистов стал определяться как совокупность общественных отношений, возникающих в сфере осуществления исполнительной власти, характеризующихся обязательным участием в них органов исполнительной власти, иных административно-властных субъектов, односторонней властностью, а также неравенством их участников. При этом и в современной науке административного права продолжает активно использоваться и категория государственного управления [2, с. 12–25; 3, с. 23–24; 4, с. 12].

Приведенные подходы к пониманию предмета российского административного права в современных условиях функционирования государства и его правовой системы являются, на наш взгляд, весьма дискуссионными. Обозначим признаки порочности базовых тезисов приведенной выше концепции предмета административного права.

1. Тезис о том, что административное право регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного (публичного) управления.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что ни на уровне Конституции РФ, ни на уровне базовых системообразующих (а не узкотематических) федеральных конституционных законов и федеральных законов нормативно не закреплено понятие государственного управления. В этой связи представляется весьма сомнительным использование категории «государственное (публичное) управление» в широком смысле, охватывающем весь спектр деятельности органов исполнительной власти, иных органов публичной власти, не входящих в систему органов законодательной и судебной власти. Неопределенность содержания указанного понятия порождает вопросы о том, можно ли квалифицировать в качестве государственного (публичного) управления такой вид публичной деятельности, как предоставление физическим и юридическим лицам на основании их обращений государственных и муниципальных услуг, осуществляется ли в отношении данных лиц властная управленческая деятельность, имеются ли достаточные основания для признания управленческой деятельности органов государственного контроля (надзора) и му-

ниципального контроля, деятельности по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности, которая осуществляется в том числе судами. Ответы на подобные вопросы учеными-административистами, разделяющими концепцию управленческого понимания предмета административного права, к сожалению, до сих пор не даны.

2. Тезис о том, что административное право регулирует общественные отношения, возникающие в процессе осуществления исполнительной власти или в сфере осуществления исполнительной власти.

При оценке истинности данного утверждения возникает вопрос о том, абсолютно ли все отношения, возникающие в сфере осуществления исполнительной власти, регулируются нормами административного права и, соответственно, подлежат включению в его предмет.

Анализ действующего федерального законодательства дает основания для отрицательного ответа на поставленный вопрос. Так, деятельность компетентных органов исполнительной власти в рамках бюджетных и налоговых правоотношений регулируется нормами финансового права, в рамках таможенных правоотношений – нормами таможенного права, в рамках уголовно-процессуальных отношений – нормами уголовно-процессуального права, в рамках уголовно-исполнительных правоотношений – нормами уголовно-исполнительного права и т.п. Таким образом, значительная часть возникающих в сфере осуществления исполнительной власти отношений регулируется вовсе не административным, а иными отраслями публичного права. При этом имеются не разрешенные до настоящего времени в юридической науке вопросы разграничения предметов административного и иных отраслей права при регулировании отдельных видов публичных правоотношений. К ним, в частности, относятся следующие вопросы: 1. В какой части деятельность налоговых и таможенных органов регулируется административным правом, а в какой части нормами соответственно финансового (налогового) и таможенного права? 2. Нормами какой отрасли права: административного или муниципального, регулируется деятельность органов местного самоуправления по обеспечению на соответствующих территориях пожарной безопасности, содержания в безопасном состоянии местных автомобильных дорог и т.п.? 3. Нормами какой отрасли права: административного или земельного, регулируются отношения, возникающие при предоставлении во властно-распорядительном порядке земельных участков физическим и юридическим лицам? Наличие таких вопросов свидетельствует о необходимости выработки научно-теоретических, а затем и нормативно-правовых подходов к определению критериев

разграничения предметов (рамок правового регулирования) отраслей публичного, в том числе административного, права и предметов соответствующих отраслей публичного, в том числе административного, законодательства.

3. Тезис о том, что регулируемые нормами административного права отношения, составляющие его предмет, всегда являются властными, возникают только с обязательным участием органов публичного управления, органов исполнительной власти и основаны на неравенстве их субъектов.

Истинность обозначенного тезиса также вызывает сомнение. Его наличие обусловлено тем обстоятельством, что содержащиеся в действующем федеральном законодательстве административно-правовые нормы регулируют: во-первых, отдельные виды отношений, возникающих без непосредственного участия публично-властных субъектов (например, отношения между участниками дорожного движения, отношения внутри организаций по поводу обеспечения пожарной, транспортной, санитарной и других видов безопасности), во-вторых, отношения, не основанные на властном подчинении одних их участников другим (например, отношения, возникающие по поводу и в процессе предоставления в заявительном порядке государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам). Следовательно, вопросы субъектного состава отношений, входящих в структуру предмета административного права, а также характера правовой связи между ними требуют дополнительного научного осмысления.

В заключение считаем необходимым отметить, что в целях более полного и четкого определения содержания предмета административного права и предмета административного законодательства, а также отграничения их от предметов других отраслей публичного права и законодательства целесообразно разработать и принять на федеральном уровне системообразующий базовый административно-правовой нормативный акт – Основы административного законодательства Российской Федерации. В данном законодательном акте, с нашей точки зрения, как минимум, можно было бы закрепить базовые положения административного права и административного законодательства, касающиеся определения круга общественных отношений, образующих предмет административно-правового регулирования, категорирования властных и невластных субъектов административных правоотношений и выделения особенностей их правового статуса, нормативного закрепления основных правовых форм и методов осуществления административно-публичной деятельности.

Список литературы:

1. Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М. : Юрид. лит., 1978. – 360 с.
 2. Попов, Л.Л. Административное право Российской Федерации : учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : РГ-Пресс, 2020. – 544 с.
 3. Попов, Л.Л. Развитие теории административного права в современных условиях / Л.Л. Попов // Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – С. 20–24.
 4. Россинский, Б.В. Развитие представлений о предмете административного права / Б.В. Россинский // Административное право и процесс. – 2021. – № 5. – С. 6–15.
-

Н. И. Побежимова,
кандидат юридических наук,
профессор, профессор кафедры
административного
и информационного права
юридического факультета
им. М. М. Сперанского
Института права и национальной
безопасности РАНХ и ГС
при Президенте РФ,
заслуженный работник высшей
школы Российской Федерации

N. I. Pobezhimova,
Candidate of Law, Professor,
Professor of the Department
of Administrative and Information
Law, Faculty of Law named after
M. M. Speransky of the Institute
of Law and National Security
of Russian Academy of Economy and
State University under the President
of the Russian Federation, Honored
Worker of Higher School of the Russian
Federation
igit99@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-193-202

НАУЧНОЕ НАСЛЕДИЕ Б. М. ЛАЗАРЕВА И ЕГО ВОСТРЕБОВАННОСТЬ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Аннотация: в статье рассматриваются основные научные труды доктора юридических наук, профессора Б. М. Лазарева, который из своих недолгих 65 лет жизни более 30 лет отдал плодотворной работе в Институте государства и права Российской академии наук, пройдя путь до заведующего сектором и руководителя Центра публичного права, а также принимал самое активное участие в законотворческой деятельности СССР.

Ученым был исследован генезис государственного устройства в досоветский период развития России; актуализирована необходимость внесения изменений во всех сферы жизни государства и общества России, определены основные векторы перестройки государственного управления в советский период развития страны. С позиций системного подхода им впервые была разработана теория компетенции органов государственного управления; исследованы взаимоотношения граждан с органами государственного управления, вопросы нарушения прав граждан и их защиты от незаконных действий администрации; ответственности органов государственного управления и их должностных лиц; рассмотрены некоторые вопросы теории актов государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственного управления, система разделения властей, аппарат управления, гражданин, теория, компетенция, акты, ответственность.

SCIENTIFIC HERITAGE OF B. M. LAZAREV AND HIS RELEVANCE IN MODERN CONDITIONS

Abstract: the article discusses the main scientific works of Doctor of Law, Professor B. M. Lazarev, who, out of his short 65 years of life, devoted more than 30 years to fruitful work at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, working his way up to head of the sector and head of the Center for Public Law, and also took an active part in the legislative activities of the USSR.

The scientist carried out the genesis of the state structure in the pre-Soviet period of Russia's development; the tasks were studied and the need to make changes in all spheres of life of the state and society of Russia was updated, the main directions for the restructuring of public administration during the Soviet period of state development were determined; from the standpoint of a systems approach, he was the first to develop the theory of competence of government bodies; the relationship of citizens with government bodies, the protection of citizens in case of violation of their rights from illegal actions of the administration have been studied; responsibility of government bodies and their officials; and also some issues of the theory of acts of public administration are considered.

Keywords: public administration, public administration bodies, system of separation of powers, administrative apparatus, citizen, theory, competence, acts, responsibility.

Еще Конфуций говорил, что есть время забывания, за-тертости имен и время их возобновления и переименования понятий. При исследовании научного наследия Бориса Михайловича Лазарева вряд ли кто возьмется утверждать о забвении как самого ученого, так и его теорий, концепций и взглядов по наиболее актуальным вопро-сам, которые и сегодня являются востребованными, затрагивая все существующие проблемы жизнедеятельности российского государ-ства: вопросы государственного управления и государственной вла-сти на этапе проведения правовой реформы в Российской Федерации, компетенции органов государственного управления; концепции пра-вовых актов управления, идеи об административной ответственности.

Профессор Борис Михайлович Лазарев внес такой большой вклад в разработку теоретических основ как советского, так и российского административного права и административного процесса, что в рамках одной статьи даже в общих чертах невозможно осветить все много-образие его научного наследия.

Обладая глубокими познаниями во всех отраслях права, включая и такую ключевую отрасль правовой системы России, как админи-стративное право, Б.М. Лазарев рассматривал любую проблему ад-министративного права в комплексе и с учетом генезиса этой отрасли, всего наработанного предыдущими поколениями полещиистов, а также его коллегами – административистами советского периода развития российского государства [1–8].

В 60–80-х гг. XX в. проблемы административного права, его предмет активно исследовались в учебниках и статьях В.А. Власова и С.С. Студеникина [9], в учебниках, учебных пособиях и моно-графиях Ю.М. Козлова [10–12]. И если в 1967 г. выходит в свет работа Ю.М. Козлова «Предмет советского административного права», в которой ученый останавливается на вопросах системы со-ветского административного права, на содержании и особенностях

административно-правовых отношений, то вслед за ним, в 1972 г., Б.М. Лазарев исследует уже теорию государственного управления и науку административного права, содержание и формы советского государственного управления, органы государственного управления и издает монографию «Компетенция органов управления» [13].

Следует отметить обширный круг интересов ученого: это и проблемные вопросы всего государствоведения и государственного управления, общей теории государства и права, правового статуса органов управления и их компетенции, механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере государственного управления, нормотворческой деятельности.

Лазаревым была впервые разработана теория компетенции органов государственного управления (ОГУ). Защита докторской диссертации по данной теме проходила в Институте государства и права АН СССР в 1973 г., и как сама докторская диссертация, так и опубликованная в 1972 г. монография с аналогичным названием, являются научными трудами, на которые ссылались и ссылаются все юристы и особенно ученые, занимающиеся исследованием науки и отрасли административного права. Борис Михайлович рассматривал компетенцию органа управления как его право и обязанность осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере. Говоря о «вопросах и делах» в связи с проблемами компетенции, он отмечал, что нельзя отождествлять компетенцию с самими «вопросами и делами».

Ученый предлагал комплексное исследование компетенции органов государственного управления с учетом системного подхода к этой проблеме. Компетенцию ОГУ он рассматривал как один из элементов правового статуса государственного органа, предворяя теорию компетенции определением самого понятия правового статуса того или иного государственного органа. Как подчеркивал Б.М. Лазарев, «компетенция органа – это не сумма ее элементов, а их система, причем каждый элемент имеет относительную самостоятельность и в то же время зависит от остальных». Он считал самой тесной связью, которая существует между правом и обязанностью осуществлять ту или иную управленческую функцию, так как каждая из управленческих функций нуждается в подкреплении ее конкретными властными полномочиями.

При исследовании юридической литературы Борис Михайлович отмечал ставшую традиционной точку зрения, согласно которой компетенция органа включает два элемента: «предметы ведения»; «права и обязанности» или «полномочия» органа, подчеркивая, что для объективной характеристики полномочий необходимо указание на предмет ведения. Обычному положению вещей и укреплению за-

конности соответствует понимание компетенции как уже наличных прав и обязанностей особого рода, вытекающих непосредственно из законодательства и необходимых для осуществления исполнительно-распорядительной деятельности [14, с. 251].

По мнению ученого, «при определении компетенции органов государственного управления необходимо учитывать, что содержание решений по тем или иным вопросам часто будет зависеть от того, какой орган получит право их решать, так как соответствующие органы руководствуются в своей деятельности не только общегосударственными, но и различными “локальными” интересами» [Там же, с. 125]. Автор неоднократно поднимает вопрос об интересах (перспективных) и полагает, что нельзя упускать из виду интересы человека, являющегося носителем официальной функции [Там же, с. 137].

Развивая вслед за Б. М. Лазаревым теорию компетенции, Ю. А. Тихомиров отмечал, что компетенция состоит из двоякого рода элементов – компетенционных и сопутствующих, причем к первым он относит предметы ведения органа исполнительной власти, сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированные законом меры принятия решений.

На рубеже 70–80 гг. XX в. выходит коллективная работа ведущих ученых-административистов «Советское административное право». Заслугой Б. М. Лазарева, Ю. М. Козлова, А. Е. Лунева, М. И. Пискотина является их участие в редакционной комиссии и в работе над данным научным трудом. Он состоял из пяти томов (том 1 «Методы и формы государственного управления», 1977 г.; том 2 «Государственное управление и административное право», 1978 г.; том 3 «Управление отраслями народного хозяйства», 1980 г.; том 4 «Основы управления народным хозяйством», 1981 г.; том 5 «Управление в области административно-политической деятельности»). Б. М. Лазарев – руководитель авторского коллектива этих работ, а также автор 15-й главы 2-го тома, в которой он анализирует деятельность администрации государственных предприятий, организаций и социально-культурных учреждений».

Отмечая «само наличие государственного управления, его важную роль в обеспечении нормального функционирования и развития общества» [14, с. 90–91], Борис Михайлович аргументировал необходимость исследования теоретических основ комплексного управления народным хозяйством (в том числе организационных его структур) в целях его совершенствования.

Б. М. Лазарев приветствовал начавшуюся в России в начале XXI в. перестройку механизма государственного управления, которая, по его мнению, должна быть направлена на придание государственному

управлению самых современных форм, наиболее полное раскрытие его творческого потенциала и реализацию органически присущей ему способности к постоянному совершенствованию, считая, что существующая система управления перестает соответствовать новым условиям развития общества, новым целям и задачам.

Ученый рассматривал целый ряд вопросов, которые и в настоящее время являются не только актуальными, но и востребованными в жизнедеятельности российского государства: это проблемы контроля (Лазарев акцентировал внимание на неэффективности системы существующего контроля); повышения эффективности института ответственности в управлении; необходимость решения проблем обработки и передачи информации и создания современных высокопроизводительных электронно-вычислительных машин; непрерывное расширение сферы правового регулирования общественных отношений.

Борис Михайлович в своих работах поднимал проблему теории государственного управления и ее размежевания с наукой административного права. Он не отождествлял их, а считал, что теория государственного управления является особым видом государственной деятельности, в которой субъекты и объекты управления имеют реальные между собой связи, в то время как наука административного права представляет отрасль административного права (ее нормы, правовой статус субъектов и объектов управления, административно-правовые отношения и т.п.). Лазарев приходит к выводу, что теория государственного управления есть составная часть государственоведения, тогда как наука административного права – часть правоведения [14, с. 96–97]. Его подход в развернувшейся в советские годы дискуссии о соотношении названных наук был поддержан Б.П. Курашвили и М.И. Пискотиним, но административно-правовое сообщество как в те времена, так и сегодня не пришло к единому мнению по данному вопросу.

Особое внимание Лазарев уделял исследованию предмета и системы науки административного права, считая, что она наиболее полно отражает социалистическую природу государственного управления в СССР, реальное советское административное право, которое призвано принимать самое активное участие в проведении радикальной реформы управления, глубокой перестройки хозяйственного механизма. В связи с этим ученый ставит перед собой задачу по постановке некоторых актуальных теоретических и прикладных проблем государственного управления и административного права.

Решению этой задачи и были посвящены его работы «Компетенция органов государственного управления» и «Государственное управле-

ние на этапе перестройки». Так, во второй работе автором поднимается проблема разграничения компетенции органов государственной власти и органов исполнительной власти, анализируется Конституция СССР 1977 г. и критикуются ее нормы, в соответствии с которыми вопросы об органах государственной власти и органах государственного управления рассматриваются прежде всего суммарно, в их единстве на каждом уровне системы управления государственными делами, высказывается предложение о внесении изменений в действовавшую в то время Конституцию 1977 г. Поддерживая теорию разделения властей, ученый высказывается за необходимость ее реализации на всех уровнях управления (федеральном, региональном, местном), за повышение роли представительных органов, деятельность которых не может и не имеет права подменять работу никакого исполнительного органа.

К положениям, сформулированным Лазаревым, следует отнести и его подход к рассмотрению содержания и форм советского государственного управления. При этом содержание он рассматривает как взаимосвязанные и внутренние, существенные для качественной характеристики какого-либо явления его свойства и признаки, а форму – как внешнее выражение содержания, способ его существования и развития. К элементам содержания государственного управления ученый относит его цели и задачи, его волевое, государственно-властное начало, а также комплекс управленческих функций (прогнозирование, планирование, формирование или организация системы государственного управления, регулирование, руководство, координация, учет и контроль). Б. М. Лазаревым были не только перечислены названные функции государственного управления, но и дана их характеристика и обоснована необходимость тесной взаимосвязи всех функций управления, которые образуют порой сложные комплексы [14, с. 141].

В качестве элементов содержания государственного управления Борис Михайлович следом за функциями анализирует методы (экономические, административные, идеологические), способы воздействия на поведение, деятельность управляемых и считает, что они ближе, чем функции, стоят к сущности управления. При рассмотрении терминов «принуждение» и «убеждение» Б. М. Лазарев обращает внимание на отсутствие в административном праве (да и в целом в юридической литературе) раскрытия их значения и поэтому обращается к анализу содержания данных понятий.

Так, по его мнению, убеждение является непосредственным влиянием на сознание, волю и эмоции управляемых посредством разъяснения им содержания, аргументации необходимости принятия и реализации управленческих решений, призыва исполнять их, а также

материального и идеологического позитивного стимулирования такого поведения. Принуждение же направлено на то, чтобы заставить управляемых действовать определенным образом вопреки их желанию и выражается в пресечении отклоняющегося поведения и наказании; причем к непосредственной цели принуждения он относит частную и общую превенцию. В применении государственного принуждения, по замечанию ученого, активную роль играют органы государственного управления, использующие административную, дисциплинарную и материальную ответственность.

Останавливается ученый и на вопросах структуры системы управления, совершенствования структуры аппарата управления, выявления свойств различных организационных структур, аспектах коллегиальности и единоначалия; подчеркивает необходимость принятия мер, направленных на расширение коллегиальности для демократизации и повышения научной обоснованности управления.

Б. М. Лазаревым также проводится исследование актов управления, его определения в научной административной литературе. По его мнению, неоправданно затушевываются различия между актом управления и его изданием, между понятиями «управленческое решение» и «акт государственного управления», эти понятия нельзя отнести к идентичным; управленческое решение в результате издания акта управления – властного волеизъявления – становится предметным содержанием этого акта. К числу недостатков деятельности аппарата управления ученый относит издание чрезмерного числа актов, принятие пустопорожних решений без учета данных науки, общественного мнения, что не способствует решению реальных жизненных проблем. Они дублируют акты вышестоящих органов и нарушают права управляемых объектов. Это ли не постановка автором проблемы необходимости проведения регуляторной политики в России?

Борис Михайлович в конце XX в. поднимал вопрос о материально-технических действиях, имеющих не всегда учитываемое разное юридическое содержание (техническое регулирование) и ратовал за более широкое применение различных соглашений управленческого характера, что можно рассматривать как постановку ученым и дальнейшее развитие в современных условиях проблемы административного договора.

Лазарев в своих работах обосновывал существование процессуальной формы управленческой деятельности и подчеркивал, что управление как деятельность осуществляется в виде последовательно сменяемых друг другом и совершаемых в определенном порядке и определенным образом оформляемых действий, т.е. протекает со-

гласно определенной процедуре [14, с. 182–184], о чем свидетельствует и расширение «процессуализации» советского законодательства. Хорошие процедуры, по его мнению, способствуют обеспечению четкого функционирования и взаимодействию звеньев аппарата управления; они должны обеспечивать большую стабильность актов управления, предотвращать внесение в них бесконечных поправок и дополнений и могут сыграть полезную роль в повышении научной обоснованности управленческих решений.

В науке административного права не прекращается дискуссия об административном процессе. Б.М. Лазарев и по этому вопросу высказывает и обосновывает свою точку зрения.

Как отмечает ученый, в науке административного права не всегда четко различаются государственное управление как особый вид деятельности, который имеет определенное содержание и форму, и правовое их регулирование и делает вывод: управленческие отношения являются объектом правового регулирования, в то время как административные отношения выступают регулятором первых, их правовой формой.

Заслуживает особого внимания отношение ученого к понятию управления: «Управлять – это не значит только “властвовать”, распоряжаться. Управлять – значит прежде всего анализировать реальные процессы, происходящие в жизни, прогнозировать ход событий, находить тем самым проблемы, требующие решения, правильно решать их, организовывать людей на выполнение принятых решений» [14, с. 178].

При рассмотрении проблем управления Лазарев поднимает вопрос о необходимости эффективного использования всех форм непосредственной демократии, прямого участия народных масс в выработке, принятии и выполнении государственных решений и обращается к концепции самоуправления, анализирует организационные и процедурные формы участия граждан в управлении, самоуправления народа, рассматривая их в качестве арсенала демократических средств, применяемых в управлении государственными и общественными делами.

Ученый выделяет следующие формы непосредственной демократии:

1. Инициатива в выработке решений.
 2. Участие граждан в подготовке проектов решений и обсуждение последних.
 3. Учет органами государственного управления, которые принимают соответствующие решения, общественного мнения и участие граждан в принятии таких решений (при вхождении представителей общественности в состав государственного органа).
-

4. Принятие органом государственного управления решения по согласованию с общественной организацией.

5. Участие граждан в осуществлении контроля.

6. Право граждан вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе.

Как считает Б. М. Лазарев, для теории государственного управления и науки административного права важно раскрыть «соотношение социалистического самоуправления народа и советского государственного управления как специфической составной части управления государственными делами» [14, с. 36–39, 48]. Ученый ставит задачи, которые надо решать: учет различных интересов, воздействие на них, приведение в соответствие с коренными общенародными интересами; обеспечение самого высокого в мире уровня народного благосостояния, подлинно всестороннее, гармоничное развитие личности. Это и задачи взаимоотношений граждан с органами государственного управления, защиты их прав от незаконных действий администрации, и ответственности должностных лиц и органов государственного управления за нарушения прав граждан, которые Б. М. Лазаревым были определены в монографии «Гражданин и аппарат управления в СССР» и уже в XXI в. были востребованы, нашли законодательное закрепление в Конституции РФ и в других законодательных актах, в том числе в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации.

Последней работой Б. М. Лазарева стала монография «Можно ли было сохранить СССР», которая была доработана его коллегами и опубликована уже после смерти автора в 2002 г. Приступая к написанию этого труда, Б. М. Лазарев произнес: «Нашу страну постигла беда» – и с ним нельзя не согласиться.

Именно такими словами ученый откликнулся на спонтанное решение властей по поводу развала СССР. Автор акцентирует внимание на генезисе царской России, дальнейшем становлении и развитии страны, исследуя перестройку социально-экономических и идеологических отношений в контексте сохранения СССР, последствия политического и социально-экономического распада СССР и перспективы развития интеграционных связей в системе СНГ.

В настоящее время все вышеназванные проблемы, которые были обозначены в трудах этого талантливого ученого, человека науки и долга, с большой буквы Гражданина СССР, находят воплощение как в многочисленных научных исследованиях, так и в обновленном законодательстве Российской Федерации.

Список литературы:

1. Социалистическая законность в советском государственном управлении / А.Е. Лунев, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 136 с.
 2. Ананов, И.Н. Министерства в СССР / И.Н. Ананов. – М. : Госюриздат, 1960. – 286 с.
 3. Лунев, А.Е. Административная ответственность за правонарушения / А.Е. Лунев. – М. : Госюриздат, 1961. – 187 с.
 4. Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
 5. Сорокин, В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1968. – 144 с.
 6. Бахрах, Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности : учеб. пособие / Д.Н. Бахрах. – Пермь, 1969. – 344 с.
 7. Салищева, Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Наука, 1970. – 164 с.
 8. Азовкин, И.А. Местные Советы в системе органов власти / И.А. Азовкин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 272 с.
 9. Власов, В.А. Советское административное право : учебник / В.А. Власов, С.С. Студеникин. – М. : Госюриздат, 1959. – 535 с.
 10. Козлов, Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 159 с.
 11. Козлов, Ю.М. Управление в области социально-культурного строительства : учеб. пособие / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1963. – 84 с.
 12. Козлов, Ю.М. Управление народным хозяйством СССР. – Ч. 1: Сущность, функции, методы / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1969. – 159 с.
 13. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
 14. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
-

В. М. Редкоус,
доктор юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

V. M. Redkous,
Doctor of Law, Professor, Leading
Researcher, Sector of Administrative
Law and Administrative Process
of Institute of State and Law of Russian
Academy of Sciences
rwmmos@rambler.ru

Актуальность взглядов В. М. Лазарева в отношении компетенции органов государственного управления
в условиях формирования органов исполнительной власти новых субъектов Российской Федерации

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-203-211

АКТУАЛЬНОСТЬ ВЗГЛЯДОВ В. М. ЛАЗАРЕВА В ОТНОШЕНИИ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НОВЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: вхождение в состав Российской Федерации новых субъектов закономерно поставило вопрос о правовом оформлении их государственности как субъектов РФ на основе Конституции РФ и российского законодательства. Одним из элементов этого процесса является формирование в новых субъектах страны органов исполнительной власти. С целью повышения эффективности данной деятельности необходимо творчески учитывать выводы и предложения, сделанные выдающимися учеными-административистами, к которым с полным правом мы относим и доктора юридических наук, профессора Бориса Михайловича Лазарева, издавшего в 1972 г. фундаментальный труд «Компетенция органов управления», а в 1968 г. принявшего участие в подготовке и издании коллективной монографии «Научные основы государственного управления в СССР». Выводы В. М. Лазарева о понятии и содержании компетенции органов управления, требованиях к определению ее структуры и содержания, взаимоотношениях органов государственного управления различных уровней применимы и для организации деятельности исполнительных органов в новых субъектах РФ – Донецкой и Луганской Народных Республиках, Запорожской и Херсонской областях.

Ключевые слова: государственное управление, административно-правовые отношения, публичная власть, органы исполнительной власти, конституция, законодательство, уставы, новые субъекты РФ, компетенция, региональное развитие.

THE RELEVANCE OF THE VIEWS OF V. M. LAZAREV REGARDING THE COMPETENCE OF GOVERNMENT BODIES IN THE CONDITIONS OF THE FORMATION OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF NEW CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: the entry into the Russian Federation of new subjects naturally raised the question of the legal formalization of their statehood as subjects of the Russian Federation on the basis of the Constitution of the Russian Federation and Russian legislation.

203

В. М. Редкоус

One of the elements of this process is the formation of executive authorities in new subjects of the country. In order to increase the efficiency of this activity, it is necessary to creatively take into account the conclusions and proposals made by outstanding scientific administrative experts, to whom we rightfully include Doctor of Law, Professor Boris Mikhailovich Lazarev, who published the fundamental work "Competence of Administrative Bodies" in 1972, and in 1968 year, who took part in the preparation and publication of the collective monograph "Scientific Foundations of Public Administration in the USSR." Conclusions B. M. Lazarev on the concept and content of the competence of governing bodies, the requirements for determining its structure and content, the relationships of government bodies at various levels, are also applicable to organizing the activities of executive bodies in the new constituent entities of the Russian Federation – the Donetsk People's Republic, Lugansk People's Republic, Zaporozhye region and Kherson region.

Keywords: *public administration, administrative-legal relations, public authority, executive agencies, constitution, legislation, statutes, new subjects of the Russian Federation, competence, regional development.*

Взгляды Б. М. Лазарева оказывали и оказывают большое влияние на формирование теоретико-правовых воззрений современных ученых-административистов, руководителей органов исполнительной власти и их должностных лиц, государственных служащих и работников российского государственного аппарата, в практической деятельности которых реализуются полномочия современной исполнительной власти, являющиеся ядром такого правового понятия, каким является «компетенция». Именно рассмотрению компетенции органов управления посвятил значительную часть своего творчества Б. М. Лазарев, вершиной чего явилась его монография «Компетенция органов управления», вышедшая в 1972 г. [1]. Однако перед изданием самостоятельной монографии Б. М. Лазарев принял участие в подготовке и издании коллективной монографии «Научные основы государственного управления в СССР», в авторский коллектив которой также вошли И. А. Азовкин, В. Г. Вишняков, Д. А. Гайдуков, Ю. В. Долгополов, Г. А. Дорохова, Л. Н. Качалина, А. Е. Лунев, К. Г. Митяев, В. И. Новоселов, М. И. Пискотин, Н. Т. Савенков, Н. Г. Салищева, Ю. А. Тихомиров, Ю. В. Шабанов, Е. В. Шорина и Ц. А. Ямпольская [2]. Современная действительность показывает, что теоретические выводы, сделанные учеными в данной монографии, не утратили свою актуальность и в настоящее время, в том числе в процессе совершенствования органов исполнительной власти в новых субъектах РФ. Научное наследие Б. М. Лазарева, его работы, актуальные и в наше время, послужили основой для многих современных научных исследований, что справедливо подчеркивают М. Н. Кобзарь-Фролова и А. Ю. Соколов [3].

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. [4] (далее – Послание) Президент страны В.В. Путин много внимания уделил вопросам регионального развития. А.М. Осавелюк в своей статье справедливо подчеркивает, что «послания президента РФ являются политико-правовыми документами, определяющими глобальные цели и стратегические задачи, достижение и решение которых необходимо с точки зрения главы государства для последующего развития государства» [5, с. 18]. В целом предложения Президента РФ в области регионального развития свелись к конкретным мерам, направленным на ускоренное развитие всех регионов РФ. В частности речь шла о снижении долговой нагрузки субъектов РФ и последующем целевом направлении так называемых сэкономленных средств на поддержку инвестиций и инфраструктурные проекты; о дальнейшем развитии программы инфраструктурных бюджетных кредитов; предоставлении регионам более широких возможностей распоряжаться средствами в рамках достижения целей национальных проектов; дальнейшей поддержке тех субъектов РФ, «у которых есть потенциал для развития, но нужно помочь его раскрыть, запустить проекты реального сектора экономики, инфраструктуры, которые станут драйверами в этих территориях». Несмотря на то, что в Послании 2024 г. В.В. Путин прямо не актуализировал проблему обеспечения национальной безопасности как глобальную, стоящую перед нашим государством, анализ содержания Послания прямо говорит о том, что вопросы безопасности нашей страны оказались «прописаны» через призму поступательного экономического развития ее регионов.

Прием в состав России Донецкой (далее – ДНР) [6] и Луганской (далее – ЛНР) [7] Народных Республик, Запорожской [8] и Херсонской [9] областей явился закономерным итогом разрешения всех скопившихся в данном регионе исторически обусловленных противоречий политического, экономического, языкового, военного и иного характера. В качестве новых субъектов РФ, ДНР, ЛНР, Запорожская и Херсонская области развернули активную правотворческую деятельность по формированию системы нормативных правовых актов.

Были приняты Конституция ДНР от 30 декабря 2022 г. [10], Конституция ЛНР от 30 декабря 2022 г. [11], Устав Запорожской области от 20 сентября 2023 г. [12], Устав Херсонской области от 30 ноября 2023 г. [13], в которых в соответствии с основами конституционного строя РФ, федеральным законом, определяющим общие принципы организации публичной власти в субъектах РФ, другими федеральными законами была установлена система органов государственной власти и иных государственных органов каждого субъекта.

Образование каждого государственного органа связано с четким установлением его правового положения, которое включает определение: предназначения государственного органа, его места в системе государственных органов, правовой основы деятельности; задач, принципов деятельности органа, его структуры; основных направлений деятельности (функций) органа; форм и методов деятельности органа; координации деятельности и взаимодействия с иными государственными органами и негосударственными организациями; вопросов комплектования органа государственными служащими определенного вида государственной службы и работниками, установления их статуса; ответственности органа и его должностных лиц, служащих и работников за совершаемые правонарушения; вопросов материально-технического, информационного и иного обеспечения деятельности государственного органа, а также иных вопросов, позволяющих органу эффективно функционировать в механизме государства.

Все эти вопросы требуют решения в новых субъектах РФ, в том числе и применительно к их органам исполнительной власти. Для решения обозначенных вопросов необходимо творчески использовать наработанные наукой административного права предложения по четкому определению компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ как совокупности их обязанностей и прав (полномочий), предоставляемых для решения возложенных задач и функций. Б.М. Лазарев говорит, что «компетенция органа должна определяться сразу после его создания. Конечно, данное требование трудновыполнимо, когда речь идет о коренных перестройках управления. Но в остальных случаях оно вполне реально» [2, с. 265].

В качестве примера приведем Херсонскую область. В ст. 7 Устава Херсонской области от 30 ноября 2023 г. [13] закреплено, что государственная власть в Херсонской области осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Таким образом, принцип разделения властей в полной мере реализуется и на уровне Херсонской области как субъекта РФ.

В ч. 3 п. 7 рассматриваемого Устава закреплено, что система органов государственной власти Херсонской области, иных государственных органов Херсонской области устанавливается Херсонской областью самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ, федеральным законом, определяющим общие принципы организации публичной власти в субъектах РФ, другими федеральными законами. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами

государственной власти Херсонской области, органами местного самоуправления осуществляется Конституцией РФ, федеральными законами и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти Херсонской области. В связи с этим уместно вспомнить слова Б. М. Лазарева о том, что «совершенная организация аппарата государственного управления предполагает не только правильное построение системы его органов, но и наиболее целесообразное по существу и четкое по форме определение компетенции каждого из них, то есть предметов их ведения и полномочий». «Установить компетенцию, – продолжает Б. М. Лазарев, – это значит определить, чем конкретно должен ведать тот или иной орган, в каких пределах должна разворачиваться его деятельность, за что он отвечает. Такая определенность чрезвычайно важна для четкой работы каждого органа и аппарата управления в целом» [2, с. 256].

Глава 6 Устава Херсонской Области посвящена Правительству Херсонской области. В ней закреплено, что в систему исполнительных органов Херсонской области входят губернатор Херсонской области, Правительство Херсонской области, иные исполнительные органы Херсонской области. Правительство Херсонской области является постоянно действующим высшим органом исполнительной власти (высшим исполнительным органом) Херсонской области. Правительство Херсонской области формируется губернатором Херсонской области. В этом контексте уместно вспомнить вывод Б. М. Лазарева в отношении того, что «... всякое разделение труда приводит к тому, что отдельные его процессы становятся относительно самостоятельными, поэтому необходимо наделить органы управления функциями направления и согласования действий других органов. Таким образом, специализация органов управления различными участками хозяйственной и социально-культурной жизни вызывает в то же время потребность в такой руководящей управленческой деятельности, непосредственным объектом которой является работа других органов управления» [2, с. 256–257].

«Суть вопроса о компетенции органов государственного управления состоит прежде всего в разделении управленческого труда: каждому органу отводится определенный участок работы по управлению», – говорит Б. М. Лазарев [2, с. 256]. Анализ сайта губернатора Херсонской области В. В. Сальдо [14] показывает, что в регионе созданы: министерство агропромышленного комплекса и продовольственной политики, министерство здравоохранения, министерство земельных и имущественных отношений, министерство культуры,

министерство курортов и туризма, министерство молодежной политики, министерство образования, министерство природных ресурсов, экологии и рыболовства, министерство спорта, министерство строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства, министерство топливно-энергетического комплекса, министерство транспорта и развития транспортной инфраструктуры, министерство труда и социальной политики, министерство финансов, министерство цифрового развития и массовых коммуникаций, министерство экономического развития.

Компетенция – категория юридическая, пусть и не всегда терминологически отражаемая в нормативных правовых актах. «Компетенция органа государственного управления определяется юридическими нормами, и он вправе и обязан выполнять ту работу, которая на него возложена. И это вполне понятно: деятельность органа государственного управления представляет собой служение государству, от имени которого он официально выступает. Орган не должен ни уклоняться от реализации своей компетенции, ни выходить за ее пределы», – считает Б.М. Лазарев [2, с. 257].

Четкое распределение компетенции – залог эффективности деятельности всего исполнительного аппарата субъекта РФ. При этом ни один исполнительный орган не должен подменять другой, каждый орган должен действовать в пределах предоставленных полномочий. «Другие органы, в том числе вышестоящие, не вправе брать на себя реализацию компетенции, которая возложена на данный орган, – считает Б.М. Лазарев. – Закон, следовательно, охраняет компетенцию органа от незаконных вторжений в нее. В то же время компетенция вооружает орган полномочиями государственно-властного характера, что позволяет ему активно воздействовать на жизнь общества» [2, с. 258]. «Правильная организация аппарата предполагает соответствие между характером компетенции и местом органа, «решающего тот или иной вопрос, в общем механизме государственного управления», – делает вывод Б.М. Лазарев [2, с. 263].

Выводы, сделанные Б.М. Лазаревым, применимы и для оценки принимаемых органами исполнительной власти нормативных правовых актов, а также для определения требований к кадровому составу органа, реализующего его компетенцию. Б.М. Лазарев пишет, что «акты, изданные с нарушением компетенции, юридически недействительны. Лица, работающие в органе или входящие в его состав, несут ответственность перед государством за выполнение служебных обязанностей, которые связаны с осуществлением компетенции соответствующего органа. Орган управления не вправе передавать даже

частично свою компетенцию какому бы то ни было другому государственному органу или общественной организации, за исключением случаев, когда право такой передачи специально предоставлено данному органу» [2, с. 257].

«Компетенция органа государственного управления, как отмечалось выше, устанавливается государством, причем от его имени выступает представительный орган государственной власти или орган государственного управления. В связи с этим возникает важный вопрос: кто конкретно должен определять компетенцию каждого органа управления? [2, с. 268] Вопрос актуален и поныне, пусть и не в такой степени, как ранее.

Компетенцию исполнительных органов Херсонской области устанавливает губернатор Херсонской области. Например, указом временно исполняющего обязанности губернатора Херсонской области от 1 сентября 2023 г. № 107-у «Об образовании Министерства агропромышленного комплекса и продовольственной политики Херсонской области» [15] были утверждены: Положение о Министерстве агропромышленного комплекса и продовольственной политики Херсонской области (приложение 1 к настоящему указу); организационная структура Министерства агропромышленного комплекса и продовольственной политики Херсонской области (приложение 2 к настоящему указу); штатное расписание Министерства агропромышленного комплекса и продовольственной политики Херсонской области (приложение 3 к настоящему указу).

В Положении о Министерстве агропромышленного комплекса и продовольственной политики Херсонской области (далее соответственно – Положение, Министерство) закреплены предназначение Министерства, его цели и задачи, полномочия, организация деятельности. Полномочия Министерства определены применительно к определенным областям деятельности: реализация аграрной политики; племенное животноводство; мелиорация земель; земельные отношения; пищевая и перерабатывающая промышленность, в том числе производство и оборот табачной и никотинсодержащей продукции; виноградарство и виноделие; развитие рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Произошло смешение функций и полномочий Министерства, однако эта ошибка характерна практически для всех документов, устанавливающих правовое положение органов исполнительной власти как федерального, так и регионального уровня, что уже стало своеобразной «правотворческой традицией» – не писать об обязанностях органа исполнительной власти конкретно. «Важно следить, чтобы за

органом были закреплены все те функции, которыми он должен быть наделен, выявлять “белые пятна” в регулировании его деятельности. Конечно, точное перечисление всех функций – дело затруднительное и всегда создает опасность, что перечень дан не исчерпывающий. Но это – уже вопрос юридической техники, и он требует специального рассмотрения», – считает Б. М. Лазарев [2, с. 265].

Творческое наследие Б. М. Лазарева вызывает и еще долго будет вызывать неподдельный научный интерес у современников [16], служить источником новых идей в административно-правовой науке. Это в полной мере касается и вопросов компетенции органов управления, исследованию которых великий ученый отдал много времени и сил.

Список литературы:

1. Лазарев, Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.
2. Научные основы государственного управления в СССР / Редколл: А. Е. Лунев, М. И. Пискотин, Ц. А. Ямпольская. – М. : Наука, 1968. – 440 с.
3. Кобзарь-Фролова, М. Н. Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса: настоящее и будущее / М. Н. Кобзарь-Фролова, А. Ю. Соколов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 2. – С. 12–23.
4. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 29 февраля 2024 г. – URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1686177/> (дата обращения: 15.03.2024).
5. Осавелюк, А. М. Послания Президента РФ: правовые аспекты / А. М. Осавелюк // Образование. Наука. Научные кадры. – 2017. – № 5. – С. 17–19.
6. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики : Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6930.
7. О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики : Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6931.
8. О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области : Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6932.
9. О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области : Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6933.

10. Конституция Донецкой Народной Республики : принята Постановлением Народного Совета 30 декабря 2022 г. – URL: <https://dnrsovetsu/konstitutsiya/> (дата обращения: 15.03.2024).

11. Конституция Луганской Народной Республики (с изменением, внесенным Законом Луганской Народной Республики от 29 мая 2023 г. № 442-III) : принята 30 декабря 2022 г. – URL: <https://www.nslnr.su/zakonodatelstvo/konstitutsiya/> (дата обращения: 15.03.2024).

12. Устав Запорожской области от 20 сентября 2023 г. – URL: <https://zo.gov.ru/docs/show/436> (дата обращения: 15.03.2024).

13. Устав Херсонской области : принят Херсонской областной Думой 30 ноября 2023 г. – URL: <https://khogov.ru/wp-content/uploads/2024/02/ustavho-30.11.2023.pdf> (дата обращения: 15.03.2024).

14. Официальный интернет-сайт губернатора Херсонской области В.В. Сальдо. – URL: <https://khogov.ru/documents/ustav-hersonskoj-oblasti-ot-30-11-2023/> (дата обращения: 15.03.2024).

15. Об образовании Министерства агропромышленного комплекса и продовольственной политики Херсонской области : указ временно исполняющего обязанности губернатора Херсонской области от 1 сентября 2023 г. № 107-у. – URL: <https://khogov.ru/documents/ukaz-gubernatora-hersonskoj-oblasti-ot-01-09-2023-%E2%84%96-107-u-ob-obrazovanii-ministerstva-agropromyshlennogo-kompleksa-i-prodovolstvennoj-politiki-hersonskoj-oblasti/> (дата обращения: 01.02.2024).

16. Кобзарь-Фролова, М.Н. Проблемы формирования правового статуса граждан в период 1917–1940 гг. : в трудах Б.М. Лазарева / М.Н. Кобзарь-Фролова // Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса : сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. «Лазаревские чтения – 2022», Москва, 24 февраля 2022 г. – М. : Институт государства и права РАН, 2022. – С. 13–24.

Б. В. Россинский,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ, профессор
кафедры административного
права и процесса Московского
государственного юридического
университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

B. V. Rossinskiy,
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian
Federation, professor
of the Administrative Law and Procedure
Department named after O. E. Kutafin
Moscow State Law University

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-212-217

ИНТЕГРАЦИЯ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА С ДРУГИМИ ОТРАСЛЯМИ ЗНАНИЯ

Аннотация: в статье показано, что современная наука административного права не должна ограничиваться лишь охватом имеющихся административно-правовых норм и соответствующих правоотношений, что она не сможет решать возложенные на нее задачи без анализа всей реальной государственно-управленческой практики. Отмечается, что публичное управление имеет системно-информационную природу, а его эффективность определяется, прежде всего, хорошо проработанной архитектурой системных каналов прямой и обратной связи. Обращается внимание на то, что это особенно важно учитывать в процессе осуществления местного самоуправления, ибо лежащие в фундаменте самоорганизации синергетические подходы не могут быть изучены на основе лишь правового исследования. Отмечается, что без изучения законов возникновения, передачи и использования информации в системах государственного управления и местного самоуправления невозможно анализировать реально возникающие ситуации в управлении, разрабатывать рекомендации по его совершенствованию. Утверждается, что природа современной науки административного права не является чисто юридической, а имеет интегральный характер. Делается вывод о том, что в настоящее время происходит междисциплинарная интеграция науки административного права, как и юридической науки в целом, со знаниями, присущими другим сферам человеческой деятельности.

Ключевые слова: наука административного права, наука управления, государственное управление, местное самоуправление, кибернетические принципы, синергетические принципы, каналы информационной связи, интегральная природа науки.

THE ADMINISTRATIVE LAW SCIENCE'S INTEGRATION WITH OTHER BRANCHES OF KNOWLEDGE

Abstract: the article shows that the modern science of administrative law should not be limited only to the coverage of existing administrative legal norms and corresponding legal relations. It will not be able to solve the tasks assigned to it without analyzing all real state and administrative practice. It is noted that public management has a systemic information nature, and its effectiveness is determined primarily by the well-developed architectonics of the system channels of direct and feedback. Attention is drawn to the fact that this is especially important to take into account in the process of implementing local self-government, because the synergetic approaches underlying self-organization cannot be studied on the basis of legal research alone. It is noted that without studying the laws of the emergence, transmission and use of information in public administration and local

self-government systems, it is impossible to analyze actually arising situations in management and develop recommendations for its improvement. It is argued that the nature of the modern science of administrative law is not purely legal, but has an integral character. It is concluded that currently there is an interdisciplinary integration of the science of administrative law, as well as legal science in general, with knowledge inherent in other spheres of human activity.

Keywords: *science of administrative law, management science, public administration, local self-government, cybernetic principles, synergetic principles, information communication channels, integral nature of science.*

Теорию государственного управления в нашей стране в 60-х – первой половине 70-х гг. прошлого века начали формировать в основном ученые, занимавшиеся проблемами административного права [1–5], и до сих пор нередко эти науки фактически отождествляются. Достаточно отметить, что в последнем издании учебника по административному праву, подготовленном автором настоящей статьи совместно с Ю.Н. Стариловым, в гл. 4 «Наука административного права», написанной нашим коллегой, в преддверии второго параграфа «Административное право как наука» сначала помещен первый параграф «Наука об управлении». Определяя во втором параграфе собственно науку административного права, Ю.Н. Старилов пишет, что ее предметом «является исследование правоотношений в сфере государственного управления, применения норм административного права, действия административно-правовых законодательных актов, а также правотворчество самих органов государственного управления» [6, с. 85–86].

Рассматривая государственное управление в широком смысле как деятельность всех органов государственной власти (законодательных, исполнительных, судебных), а также иных государственных органов [7, с. 25–39], в определении предмета науки административного права мы сконцентрировали внимание на общественных отношениях, возникающих в процессе организации и деятельности лишь системы исполнительных органов публичной власти. Этим мы отошли от прямого отождествления административного права с государственным управлением, но тем не менее отметили, что наука административного права направлена на совершенствование процесса государственного управления [8, с. 254]. Следует помнить, что, несмотря на широкий подход к государственному управлению, исполнительной власти принадлежит особая роль в его осуществлении, ибо исполнительные органы реализуют превалирующий объем управленческих полномочий всего государственного аппарата и стабилизируют всю систему государственного управления [8, с. 246, 307–336].

Анализируя проблемы государственного управления и науки административного права, Б. М. Лазарев еще в 80-е годы XX в. писал, что административное право не должно сводиться к анализу лишь принятых административно-правовых норм, существующих правоотношений. Как полагал ученый, наука административного права должна быть нацелена на выявление тех отношений в государственном управлении, которые пока не регулируются административно-правовыми нормами. Надо понимать, что те или иные отношения в государственном управлении в будущем неизбежно начнут регулироваться административно-правовыми нормами. Профессор отмечал, что есть и диаметрально противоположные тенденции, когда общественные отношения в области государственного управления регулируются административно-правовыми нормами, несмотря на то что надобности в этом нет. Такие общественные отношения регулируются административно-правовыми нормами излишне педантично, создавая тем самым ненужное, даже достаточно вредное административное вмешательство в процесс управления [9, с. 90–98].

Развивая свои рассуждения, Б. М. Лазарев писал, что наука административного права не сможет решать возложенные на нее задачи, если не будет в должной мере анализировать реальную государственно-управленческую практику, которая пока далеко не полностью находится в зоне административно-правового регулирования. В связи с этим наука административного права должна исследовать, казалось бы далекие от нее объективные закономерности управленческого процесса и функционирования государственного аппарата [9, с. 98–99].

В литературе неоднократно отмечалось, что управление в целом, и публичное управление в частности имеет системно-информационную природу, а его эффективность определяется прежде всего хорошо проработанной архитектурой системных каналов прямой и обратной связи. Данное обстоятельство касается и механизма управления, основанного на кибернетических принципах, и самоуправления, основанного на синергетических принципах [10–13]. Обратим внимание на то, что сказанное особенно важно учитывать в процессе осуществления местного самоуправления (в целом – методов публичного управления), ибо лежащие в фундаменте самоорганизации синергетические подходы не могут быть изучены на основе лишь правового исследования без учета их вероятностной природы.

Централизованное (кибернетическое) управление нуждается в изучении и использовании присущих ему системно-информационных закономерностей, но понимание синергетической парадигмы применительно к управлению общественными процессами особенно

сложно, что и обуславливает необходимость всестороннего изучения ее закономерностей, реализуемых при местном самоуправлении. Рассуждая о возможностях синергетики для оптимизации социально-экономических процессов, один из основоположников этой науки Г. Хакен указывал, что понятие синергетики в принципе не ново, ибо уже давно использовалось, когда изучалась, например, совместная работа различных групп и членов коллектива с точки зрения необходимости повышения производительности труда, а поэтому имеет большие перспективы для совершенствования публичного управления [14, с. 381].

В подтверждение этих слов приведем мнение известного российского юриста Г. А. Мальцева, глубоко изучавшего принципы синергетики и пришедшего к пониманию, что доказанный для технических и биологических систем факт неизбежности их самоорганизации с целью поддержания порядка в элементах системы и невозможности осуществления этого только средствами управления и регулирования извне, справедлив и для социально-экономических, в том числе правовых систем [15, с. 86–101].

Данный вывод подтверждается имеющейся успешной практикой функционирования многих российских и зарубежных территориальных образований, отдельных предприятий и их объединений, когда правильно организованное взаимодействие населения, членов трудовых коллективов позволяет эффективно решать непростые задачи. Часто такая деятельность не только не регулируется государственными структурами, но даже при попытке их вмешательства осуществляется вопреки указаниям, поступающим из центра. Особо это стало проявляться в условиях санкций зарубежных государств в отношении России, уменьшения или отказа от централизованного экспорта в нашу страну тех или иных товаров, изменения логистики. Директивы руководства соответствующих стран нередко игнорируются отдельными фирмами, которые находят свои решения взаимодействия с российскими производителями и потребителями [16].

Кибернетическая и синергетическая концепции исходят из информационной сущности управления, основанной на закономерностях процессов возникновения, передачи и использования информации в системе управления. Закономерности публичного управления и функционирования исполнительных органов производны от закономерностей информационных процессов, исследование которых в условиях их цифровизации нередко выходят за пределы традиционных задач науки административного права, проблем, связанных с выявлением лишь закономерностей правового регулирования

управленческого процесса. Поиск оптимального построения системы исполнительных органов публичной власти следует начинать с изучения закономерностей информационных процессов.

При этом нельзя говорить о чисто юридической природе науки административного права. Думается, что природа современной науки административного права имеет интегральный характер, который со временем будет только развиваться.

В данном отношении административное право не одиноко в ряду других традиционных юридических дисциплин. Науками интегральной или синтетической природы являются криминалистика, судебная экспертология, криминология. Во всех областях юридической науки и практики в условиях массового расширения направлений использования компьютерных технологий резко активизируется поиск возможностей современных информационных процессов. Закономерности этих процессов неизбежно становятся частью исследований многих юридических дисциплин. В целом мы наблюдаем междисциплинарную интеграцию юридической науки со знаниями, присущими другим сферам человеческой деятельности.

Список литературы:

1. Козлов, Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 160 с.
2. Пискотин, М.И. Научные основы государственного управления в СССР / М.И. Пискотин, А.Е. Лунёв, Ю.А. Тихомиров. – М. : Наука, 1968. – 439 с.
3. Тихомиров, Ю.А. Управленческое решение / Ю.А. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – 288 с.
4. Туманов, Г.А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка / Г.А. Туманов. – М. : Юрид. лит., 1972. – 230 с.
5. Лунёв, А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунёв. – М. : Наука, 1974. – 248 с.
6. Россинский, Б.В. Административное право / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М. : Норма, 2019. – 640 с.
7. Россинский, Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы / Б.В. Россинский. – М. : Норма, 2020. – 168 с.
8. Россинский, Б.В. Исполнительная власть в системе государственного управления / Б.В. Россинский. – М. : Норма, 2023. – 376 с.
9. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
10. Винер, Н. Кибернетика и общество / Н. Винер. – М. : Тайдекс Ко, 2002. – 184 с.
11. Ларин, М.В. Информационное обеспечение управления / М.В. Ларин. – М. : РГГУ, 2018. – 282 с.

12. Уреул, А.Д. Природа информации / А.Д. Уреул. – М. : ЛЕНАНД, 2020. – 288 с.

13. Хакен, Г. Информация и самоорганизация. Макроскопический подход к сложным системам / Г. Хакен. – М. : УРСС: ЛЕНАНД, 2014. – 320 с.

14. Хакен, Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах / Г. Хакен. – М. : Мир, 1985. – 421 с.

15. Мальцев, Г.В. Развитие права: к единению с разумом и наукой / Г.В. Мальцев. – М. : Международный юрид. ин-т, 2005. – 200 с.

16. Россинский, Б.В. Система публичной власти и интеграция кибернетических и синергетических подходов в государственном управлении / Б.В. Россинский // Lex Russika, 2022. – Т. 75, № 7 (188). – С. 28–39.

Л. Н. Сморчкова,
доктор юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН

L. N. Smorchkova,
Doctor of Law, Associate Professor,
Leading Researcher of Administrative
Law and Administrative Process
Sector of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
l.smorchkova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-218-226

О ПЕРСПЕКТИВАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ОФИЦИАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ ЦИФРОВОЙ ПЛАТФОРМЫ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена дискуссионностью вопроса о полноте действующего КоАП РФ и перспективах разрешения данной проблемы в свете новой кодификации законодательства РФ об административных правонарушениях. Автором предлагается «революционная» новация, введение которой позволит преодолеть имеющиеся трудности в систематизации административно-деликтного законодательства, а именно осуществление систематизации в новой форме «цифровой консолидации» путем использования единой официальной правовой цифровой платформы. Это позволит не только получать доступ ко всем составам административных правонарушений в актуальной редакции, но и не перегружать КоАП РФ теми противоправными деяниями, которые не входят в сферы «общего интереса». Кроме того, удобство работы с текстом КоАП РФ можно обеспечить, установив единые сроки вступления в силу изменений и дополнений в него.*

***Ключевые слова:** законодательство об административной ответственности, административное правонарушение, способы систематизации законодательства, кодификация, «цифровая консолидация», правовая цифровая платформа.*

ON THE PROSPECTS FOR IMPROVING THE SISTEMATIZATION OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES USING THE OFFICIAL LEGAL DIGITAL PLATFORM

***Abstract:** the relevance of the article is due to the controversial issue of the completeness of the current Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and the prospects for resolving this problem in the light of the new codification of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses. The author proposes a “revolutionary” innovation, the introduction of which will overcome the existing difficulties in systematizing administrative and tort legislation, namely, implementing systematization in a new form of “digital consolidation” through the use of a single official legal digital platform. This will allow not only to gain access to all elements of administrative offenses in the current*

version, but also not to overload the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation with those unlawful acts that are not included in the areas of “general interest”. In addition, the convenience of working with the text of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation can be ensured by establishing uniform dates for the entry into force of changes and additions to it.

Keywords: *legislation on administrative liability, administrative offense, ways to systematize legislation, codification, “digital consolidation”, legal digital platform.*

Потребность в принятии нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях крайне актуальна уже практически десятилетие: еще в 2015 г. в Государственную Думу были внесены два альтернативных законопроекта (№ 703192-6 – Общая часть Кодекса и № 957581-6 – Общая, Особенная и Процессуально-процессуальная части), отклоненные один за другим после практически трехлетнего прохождения. При этом причины, почему достаточно юридически проработанный, хотя и не без недостатков [1, с. 100–102], публично обсужденный законопроект № 957581-6 был отклонен, для широкой общественности остались не вполне ясными.

В июне 2019 г. Правительством РФ была представлена Концепция нового КоАП РФ, но над проектом кодекса, опубликованного в январе 2020 г., работа идет до сих пор. Осенью 2023 г. Минюст России анонсировал представление нового КоАП РФ в правительство в 2024 г. [2] В преддверии этого события представляется важным вновь обсудить проблему, которая могла стать одной из возможных причин затяжного процесса принятия нового кодекса: противоречия между потребностью существенно уменьшить количество составов административных правонарушений и необходимостью охватить Особенной частью нового КоАП РФ абсолютно все составы административных правонарушений.

В свое время, в период обсуждения и принятия действующего КоАП РФ, профессор В. Д. Сорокин в качестве одной из тенденций, разрушающей саму идею тотальной кодификации законодательства об административной ответственности, отмечал, что ряд составов административных правонарушений оказался не включенным в проект Особенной части кодекса [3, с. 48]. Позднее, когда обозначенную тенденцию полностью преодолеть так и не удалось, он же назвал парадоксом, противоестественным юридическим «дуэтом» [4, с. 5–6] сложившуюся ситуацию, когда часть составов административных правонарушений по-прежнему содержится в Налоговом кодексе РФ, несмотря на категорическую неправильность с точки зрения теории административной ответственности, а также прямое указание зако-

на в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ: «Законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях».

Безусловно, при осуществлении такой формы систематизации законодательства, как кодификация, только тогда можно говорить именно о кодексе как о полноценном результате, когда в нем объединены все материальные и процессуальные нормы, регулирующие определенную группу общественных отношений, в данном случае – отношения административной ответственности. Появление в 90-х гг. большого числа законов, содержащих в себе составы административных правонарушений, по сути, разрушило действовавший до этого КоАП РСФСР. Тем не менее на сегодняшний момент административные правонарушения в налоговой сфере так и осталась некодифицированными, а результаты анализа промежуточных версий проектов нового КоАП РФ позволяют сделать вывод о наличии глобальной проблемы – учесть и лаконично систематизировать в нем абсолютно все составы административных правонарушений, сохранив при этом его адекватный объем, позволяющий его использовать всеми субъектами права.

Практика совершенствования законодательства об административных правонарушениях за последние два десятилетия выявила существенные недостатки тотальной кодификации. Первая: ни в какой момент времени мы не имеем стабильную «последнюю» редакцию КоАП РФ, поскольку процесс внесения в него изменений и вступления их в силу перманентный и фактически непрерывный. Только в течение 2023 г. было принято почти 50 федеральных законов, внесших в КоАП РФ изменения и дополнения. Естественно, привлечение к юридической ответственности в соответствии с таким подвижным нормативным правовым актом чревато правоприменительными ошибками.

Вторая: количество составов административных правонарушений, неуклонно возрастающее практически с каждым изменением и дополнениями в кодекс, что является неизбежным сопровождением процесса совершенствования отраслевого законодательства при данном способе систематизации административно-деликтного законодательства. Когда в науке административного права в очередной раз заговорили о необходимости совершенствования законодательства об административной ответственности, уже тогда была очевидна необходимость в инвентаризации Особенной части КоАП РФ, соответствующих законов субъектов РФ об административных правонарушениях, чтобы существенно уменьшить количество составов административных правонарушений, в том числе за счет исключения

дублирующих правоположений, улучшения формулировок диспозиций норм и повышения уровня нормативного обобщения [5, с. 62].

Спустя 10 лет обозначенная проблема не только не была решена, но и существенно усугубилась. К сожалению, уже сейчас достаточно очевидно, что в какой бы совершенной редакции не был принят новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в очень короткие сроки он неизбежно начнет «раздуваться» за счет включения в него новых составов. А поскольку многочисленнейшие проекты законов о внесении изменений и дополнений в КоАП РФ готовят разные коллективы авторов, не стоит ожидать, что системность и лаконичность, достигнутые в проекте, останутся таковыми весь период действия нового кодекса.

На основании этого можно предположить, что проблема законодательства об административной ответственности состоит не столько в неправильной концепции существующего КоАП РФ, сколько в отсутствии стабильности, а также в избыточности, некоторой беспорядочности и порой казуальности составов правонарушений, бессистемности мер юридической ответственности, в издержках юридической техники [6, с. 143–144]. Мало того, что тотальная кодификация законодательства об административной ответственности в силу своих особенностей обрекает законодателя на сизифов труд, так еще и результатом становится настолько объемный нормативный правовой акт, работать с которым затруднительно даже специалистам.

Данные размышления подталкивают к «революционному» выводу: возможно, кодификация в настоящее время не совсем подходящий способ систематизации применительно к законодательству об административной ответственности. Тем более что идея кодификации была наиболее актуальной в период отсутствия современных информационно-поисковых технологий, когда выявить всю совокупность составов административных правонарушений можно было только путем приобретения печатной версии кодекса в максимально последней редакции. Речь также не идет об инкорпорации. Однако в теории права выделяют также третий способ систематизации законодательства – консолидацию.

В классическом варианте под консолидацией обычно понимается такой вид систематизации законодательства, при котором происходит объединение нормативных актов без изменения их содержания в единый укрупненный документ в виде отдельных подразделов, осуществляемое в официальном порядке уполномоченным правотворческим органом. Дискуссионность выделения консолидации в качестве самостоятельной формы систематизации законодательства

на практике проявилась в том, что случаи консолидированных правовых актов были буквально единичными – в юридической литературе приводились примеры нескольких консолидированных актов в сфере сельского хозяйства и еще в некоторых областях регулирования, при том в каждом случае консолидация была не бесспорной, да и вообще с определенной точки зрения границы между консолидацией и кодификацией достаточно размыты [7, с. 17–18].

Безусловно, консолидация в классическом варианте – это не тот способ, который подходит для систематизации законодательства об административной ответственности. Однако современные возможности цифровых платформ позволяют говорить о некоей «цифровой консолидации». Существующие информационные технологии обеспечивают поисковые запросы различных типов, что позволяет моментально выявить как весь массив составов правонарушений в определенной сфере общественных отношений в действующей редакции, так и получить варианты составов административных правонарушений, соответствующих заданным юридическим фактам (параметрам).

В настоящее время и так все субъекты – и правоприменители, и иные участники административного процесса, и прочие интересующиеся граждане используют электронные версии документов, предлагаемые различными правовыми базами данных, слепо полагаясь на добросовестность их производителей по актуализации редакции того или иного нормативного правового акта. Почему данную деятельность не может осуществлять государство на специально созданных официальных правовых цифровых платформах? Только речь идет не просто о поддержке документов в актуальной редакции, а именно о консолидации нормативных правовых актов, содержащих составы административных правонарушений. В связи с этим в науке уже активно обсуждается перспективность выстраивания будущего законодательства с использованием информационных технологий и даже так называемого модульного права [8].

Приведем пример. Федеральный закон № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был принят 27 декабря 2018 г. В ст. 21 за нарушение требований этого Федерального закона предусмотрена в том числе административная ответственность в порядке, установленном законодательством РФ (без детализации). Изменения в КоАП РФ путем дополнения ст. 8.52–8.54, предусматривающими административную ответственность за деяния, запрещенные Федеральным законом № 498-ФЗ, были внесены только 13 июня 2023 г. Федеральным законом № 230-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс

Российской Федерации об административных правонарушениях». Это означает:

1) четыре с половиной года правовые нормы Федерального закона № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными...» фактически не работали, поскольку установленные обязанности и запреты не были обеспечены санкциями;

2) внесение соответствующих изменений в КоАП РФ потребовало полноценного прохождения всего законотворческого процесса от стадии законодательной инициативы до подписания Федерального закона Президентом РФ со всеми временными, трудовыми и материальными затратами;

3) КоАП РФ «разросся» на три статьи, содержащих в себе семь новых составов административных правонарушений;

4) во включенных в КоАП РФ составах правонарушений и установленных санкциях ни каким образом не учтены региональные особенности обращения с животными, хотя они, безусловно, различаются, например, в мегаполисах и в сельской местности малонаселенных районов, а унифицированная на уровне КоАП РФ административная ответственность не может быть в дальнейшем дифференцирована в законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

В случае если бы была внедрена идея «цифровой консолидации», этот же законотворческий процесс, по мнению автора, мог бы иметь следующий вид. Первая стадия – одновременно с проектом закона «Об ответственном обращении с животными...» разрабатывается проект закона «Об административной ответственности в области обращения с животными» (а также механизм внесения изменений в УК РФ в части установления уголовной ответственности и меры иной «иной» ответственности, предусмотренной в ст. 21 Федерального закона № 498-ФЗ). Документы проходят все стадии законодательного процесса единым пакетом.

Необходимо особо подчеркнуть, что так называемый пакетный принцип рассмотрения и принятия законов сам по себе является новационным способом совершенствования законодательного процесса, который позволяет оптимизировать как число законопроектов, так и затрачиваемые финансово-трудовые ресурсы. Однако в настоящее время такой подход официально не закреплен, хотя практические примеры его использования привести можно.

Вторая стадия – после принятия законодательного пакета Федеральный закон «Об административной ответственности в области обращения с животными» консолидируется на официальной правовой цифровой платформе с действующим КоАП РФ и други-

ми подобными себе законами, становясь тем самым полноценной и неотъемлемой частью законодательства РФ об административных правонарушениях. При таком прохождении: 1) ответственность за противоправное поведение возникает практически одновременно со вступлением в силу регулирующих норм; 2) не требуется прохождения отдельного законотворческого процесса; 3) кодекс не раздувается новыми составами; 4) при формировании составов правонарушений и установлении видов и мер административной ответственности возможна большая дифференциация в зависимости от различных условий (региональных, природных, климатических и т.д.), что часто крайне актуально в условиях нашей страны, занимающей значительную часть суши земного шара и располагающейся в 10 природных зонах.

При возможном внедрении «цифровой консолидации» необходимо обратить особое внимание на некоторые моменты и обеспечить их правовую реализацию. Во-первых, должны быть именно кодифицированы составы административных правонарушений, входящие в сферы «общего интереса», правонарушения в которых потенциально могут быть совершены каждым или большинством субъектов административных отношений [9, с. 86–87]. Это относится к противоправным деяниям, обладающим определенной универсальностью, как, например, административные правонарушения в области дорожного движения. Составы, устанавливающие административную ответственность в узких (специальных) сферах, то есть предусматривающие специального субъекта правонарушения, могут быть консолидированы посредством официальной правовой цифровой платформы.

Во-вторых, необходимо продумать специальную нумерацию консолидируемых составов административных правонарушений. В-третьих, требуется решить вопрос официального опубликования федеральных законов, которые возможно будет систематизировать в новой форме. С одной стороны, действующий порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов не вступает в явное противоречие с предлагаемыми в данной статье новациями. С другой стороны, активное использование в юриспруденции достижений цифровизации предполагает пересмотр многих устоявшихся процессов, в том числе порядка официального опубликования принимаемых нормативных правовых актов. В случае внедрения идеи официальной правовой цифровой платформы, которая может быть использована для систематизации всего российского законодательства, безусловно, требуется специальная правовая регламентация ее организации и функционирования.

Таким образом, официально осуществляемая «цифровая консолидация» позволит нивелировать глобальную проблему перманентного насыщения КоАП РФ новыми составами административных правонарушений, а также в рамках одного информационного ресурса свести в единое все законодательство об административных правонарушениях (и федеральное, и законодательство субъектов РФ) и тем самым использовать возможность активнее его развивать применительно к установлению административной ответственности в отдельных (специальных) сферах.

Вторая предлагаемая «революционная» новация в сфере систематизации законодательства об административной ответственности – установить единые сроки вступления в силу изменений и дополнений в КоАП РФ, например, с 1 января и с 1 июля каждого года, по аналогии с тем, как это уже принято в административном законодательстве об обязательных требованиях. Это позволит в определенной степени упорядочить процесс приведения Кодекса в актуальную редакцию и нейтрализовать отдельные ошибки в правоприменительной практике.

В целом, необходимо признать, что совершенствование законодательства об административных правонарушениях не только является одной из актуальнейших задач сегодняшнего дня, но и тот факт, что для решения имеющихся проблем недостаточно традиционных для юриспруденции технологий, необходимо применение новаторских подходов и правовых нововведений. Более того, внедрение идеи «цифровой консолидации» имеет общеправовое значение, поскольку позволит качественно совершенствовать процесс систематизации российского законодательства в целом.

Список литературы:

1. Соколов, А.Ю. Новеллы и недостатки проекта нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1. – С. 98–104.
2. Минюст анонсировал представление нового КоАП в 2024 году. URL: <https://ria.ru/20231026/koap-1905316293.html?ysclid=ltmz6v92cp294650629> (дата обращения: 01.03.2024).
3. Сорокин, В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности / В.Д. Сорокин // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 46–54.
4. Сорокин, В.Д. Парадоксы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / В.Д. Сорокин // Правоведение. – 2004. – № 3. – С. 4–28.

5. Соловей, Ю.П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании / Ю.П. Соловей // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2. – С. 56–63.

6. Сморгцова, Л.Н. Развитие административного права и реформирование административного законодательства: точки соприкосновения / Л.Н. Сморгцова // Актуальные проблемы науки административного права : сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием «Лазаревские чтения – 2020», посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Б.М. Лазарева (11 февраля 2020 г.). – М. : ОнтоПринт, 2020. – С. 137–144.

7. Реутов, В.П. К вопросу о консолидации как форме систематизации законодательства / В.П. Реутов, А.В. Ваньков // Право и современные государства. – 2013. – № 3. – С. 16–20.

8. Галкин, А. Модульное право. Закон как программное обеспечение / А. Галкин. – URL: https://imhoclub.eu/ru/material/modulnoe_pravo (дата обращения: 01.03.2024).

9. Сморгцова, Л.Н. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях: поиск новых подходов / Л.Н. Сморгцова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2019. – Т. 19, № 4. – С. 85–90.

В. В. Еремян,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
конституционного права
и конституционного
судопроизводства
Юридического института
Российского университета
дружбы народов

Э. В. Еремян,
кандидат юридических наук,
некоммерческая организация
«Фонд современной истории»

V. V. Eremyan,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Constitutional
Law and Constitutional Procedure
of the Law Institute of the Peoples'
Friendship University of Russia
v.v.eremyan@yandex.ru

E. V. Eremyan,
Candidate of Law,
Non-profit organization
«Contemporary History Fund»
must.legal@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-227-253

КРИЗИС «ЗАПАДНОЙ» МОДЕЛИ ЛИБЕРАЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ КАК ФАКТОР РЕГРЕССА И ДЕГРАДАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ (часть I)

Аннотация: статья посвящена критическому сравнительно-правовому анализу тех тенденций, которые наблюдаются в последние десятилетия в государствах так называемого «коллективного Запада», являясь свидетельством не только все более углубляющегося системно-институционального кризиса либеральной модели политического режима, но и того безусловного факта, что процесс государственного строительства находится в стадии перманентного регресса и деградации. При этом авторы обращают внимание на целый ряд обстоятельств, наличие которых позволяет сделать вывод о том, что значительная часть тех проблем, с которыми столкнулось современное западное общество в «лице» Туманного Альбиона, Соединенных Штатов и Европейского союза, в своей основе, как правило, имеют глубокие культурно-исторические и социальные корни, в большей либо меньшей степени характеризующие причины тех фундаментальных трансформаций, которые наблюдаются в течение достаточно продолжительного периода. Один из парадоксов состоит в том, что вопросы, не получившие адекватных ответов или проигнорированные правящими элитами на соответствующем этапе цивилизационного развития, нередко возникают вновь, вынуждая идти на компромисс и находить востребованные обществом решения, не думая о том, к каким последствиям они могут привести и какие тенденции инициировать. В связи с этим особое внимание в статье уделяется проблемам, обусловленным, с одной стороны, фиктивным характером решения «расового» и «гендерного» вопросов в контексте ложно понимаемых политкорректности, толерантности и мультикультурализма, итогом которого стал процесс расчеловечивания и формирования нового, лишённого традиционных идеалов и нравственных императивов, «бесполого индивида», с другой стороны – радика-

лизацией и нацификацией максимально широкого круга общественных отношений, квинтэссенцией и олицетворением которых выступает оголтелая русофобия как одна из форм дискриминации по признакам расовой, этнической и религиозной принадлежности. Регресс и деградация системообразующих институтов, в первую очередь ассоциируемых с «западной» моделью либеральной демократии, видны невооруженным глазом, что не может не провоцировать самых серьезных опасений по поводу того, что имеющие место трансформации не затронут политической системы и формы правления ведущих государств «коллективного Запада», позиционирующих себя в качестве «оплотов демократии» или «примеров для подражания», что непредсказуемо по своим реальным и гипотетическим последствиям.

Ключевые слова: либеральная демократия, системно-институциональный кризис, регресс, деградация, права и свободы, колониализм, сегрегация, нацификация, радикализм.

CRISIS OF THE “WESTERN” MODEL OF LIBERAL DEMOCRACY AS A FACTOR OF REGRESSION AND DEGRADATION OF PUBLIC RELATIONS (PART I)

Abstract: the article is devoted to a critical comparative legal analysis of the trends that have been observed in recent decades in the states of the so-called “collective West”, being evidence not only of the increasingly deepening systemic-institutional crisis of the liberal model of the political regime, but also of the unconditional fact that the process State construction is in a stage of permanent regression and degradation. At the same time, the authors draw attention to a number of circumstances, the presence of which allows us to conclude that a significant part of the problems faced by modern Western society, represented by Foggy Albion, the United States and the European Union, as a rule, are based on deep cultural, historical and social roots, which to a greater or lesser extent characterize the causes of those fundamental transformations that have been observed over a fairly long period of time. One of the paradoxes is that questions that did not receive adequate answers or were ignored by the ruling elites at the appropriate stage of civilizational development often arise again, forcing them to compromise and find solutions that are in demand by society, without thinking about what consequences they will have or can lead to and what trends can initiate. In this regard, the article pays special attention to problems caused, on the one hand, by the fictitious nature of the solution to “racial” and “gender” issues, in the context of falsely understood political correctness, tolerance and multiculturalism, the result of which was the process of dehumanization and the formation of a new one, devoid of traditional ideals and moral imperatives, the “asexual individual”, on the other hand, the radicalization and Nazification of the widest possible range of social relations, the quintessence and personification of which is rabid Russophobia as a form of discrimination based on racial, ethnic and religious affiliation. The regression and degradation of system-forming institutions, primarily associated with the “Western” model of liberal democracy, are visible to the naked eye, which cannot but provoke the most serious concerns that the ongoing transformations will not affect the political system and form of government of the leading states of the “collective West”, positioning themselves as “strongholds of democracy” or “role models”. Which is not predictable in its real and hypothetical consequences.

Keywords: liberal democracy, systemic-institutional crisis, regression, degradation, rights and freedoms, colonialism, segregation, Nazification, radicalism.

Если взглянуть на «коллективный Запад» последних лет, то перед нами не что иное, как *углубляющийся системно-институциональный кризис*, в той либо иной степени поразивший и «базис», и «надстройку» в их традиционном понимании, что свидетельствует о необходимости перехода к принципиально новой практике взаимодействия государства, граждан и юридических лиц на современном этапе исторического развития, в совокупности олицетворяющих собой «западную» модель либерального политического режима. Фактом того, что кризис носит системно-институциональный характер, реальные (а не гипотетические) масштабы которого оценить проблематично по целому ряду причин, является его непредсказуемость, в частности то, в каком направлении он, если в ближайшей перспективе качественно ничего не изменится, продолжит трансформироваться, преимущественно актуализируя такие нормы и правила поведения субъектов общественных отношений, о которых еще несколько лет назад предпочитали *из-за их абсурдности и противоестественности* с точки зрения общепринятых в то время моральных, этических и нравственных императивов либо вообще не говорить публично, либо акцентируя внимание на проблемах подобного рода исключительно в рамках научных исследований в контексте изучения соответствующих физических и социальных патологий. Как ни странно, *ревизию подвергается все*, что ассоциировалось с либеральной демократией, правами и свободами человека в их, так сказать, «классическом» варианте, вне зависимости от формы правления, территориального устройства и национальных особенностей государства, позиционировавшего себя не чем иным, как «примером для подражания». Единственным *шаблоном*, которому в настоящее время необходимо соответствовать (поэтому он навязывается тем, кто не отвечает конкретным требованиям), является *англосаксонская*, прежде всего североамериканская, *разновидность* «западной» модели политического режима, демократическая сущность которого не может не вызывать вопросов. Так, если под «демократией» понимать разделение властей, в основе которого лежат выборы и периодическая сменяемость «избранников народа», перечень прав, свобод и законных интересов, закрепленный в каком-то учредительном акте, и некоторые иные «внешние» атрибуты, то объяснить, чем авторитаризм с институциональной точки зрения отличается от системы отношений, которая имеет место в рамках «западной» модели демократии, будет *проблематично* по ряду причин, тем более, если к ним заранее относиться предвзято и скептически¹.

¹ Не будет большим преувеличением вывод о том, что системно-институциональный кризис, с которым столкнулось американское общество, во многом обусловлен решениями Верховного суда

Совокупность тех проблем, с которыми сталкивается «западная» модель либеральной демократии (в первую очередь ее англосаксонский вариант), во многом является результатом социально-политических процессов, имевших место во второй половине ушедшего XX века, включавших в себя, помимо прочего, постепенный отказ от базовых христианских традиций и ценностей, с которыми на протяжении достаточно длительного исторического периода ассоциировались западноевропейская и североамериканская цивилизации, *de facto* служившие не только «олицетворением» и «оплотом демократии», но и единственным «примером для подражания» для народов, освободившихся от колониальной зависимости и вставших на путь самостоятельного развития. По существу, начиная с первых буржуазных революций не подвергался сомнению тот факт, что в основе государственности нового, демократического, типа, при которой источником и носителем власти рассматривается народ, *должны лежать два фундаментальных критерия*: во-первых, разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную, во-вторых, система сдержек и противовесов (исходя из которой деконцентрация власти должна была в итоге реализовываться таким образом, чтобы каждая из ее ветвей осуществляла только те публичные полномочия, которые *de jure* были «закреплены» за ней конституцией или аналогичным учредительным актом). Как ни парадоксально на неукосный взгляд,

(например, если постановлением по делу *«Plessy v. Ferguson»*, принятым в конце XIX в., была *de jure* актуализирована доктрина «равных, но разделенных прав», ставшая основой режима сегрегации, то решением по делу *«Brown v. Board of Education of Topeca»* 1954 г. сегрегация в системе школьного образования была в конце концов отменена), неоднозначно воспринятыми различными социальными, этническими, расовыми, гендерными, религиозными группами и сегментами гражданской нации, как правило, по-разному, дифференцированно воспринимающими действительность. На это обстоятельство обращали внимание многие исследователи, придерживавшиеся консервативных взглядов, в том числе Патрик Бьюкенен, писавший в одной из работ следующее: «Вследствие культурной революции (в этом случае речь идет о событиях, связанных с кризисом середины 1960-х гг. – *Авт.*) Америка разделилась на две страны. Различия между ними широки, глубоки и труднопреодолимы. Все меньше и меньше мы даем себе труд искать общий язык с людьми, которые не сходятся с нами во взглядах и ценностях. Скорее, мы отделяемся, укрываемся в анклавах среди тех, кто похож на нас... Возможно, некоторые из нас идеализируют прошлое. Но расовые, религиозные, культурные, социальные и экономические вопросы сегодня разобщают людей больше, чем в сегрегационных городах, где кое-кто из нас вырос. Тогда черные и белые жили (имеется в виду система «равных, но разделенных прав». – *Авт.*) обособленно, ходили в разные школы и церкви, играли на разных площадках и посещали «свои» рестораны, бары, театры; даже автоматы с газированной водой разделялись по цвету кожи. Но у нас была общая страна и общая культура. Мы были единой нацией. Мы были американцами...»

Развивая собственную мысль, автор констатирует: «Мы говорили на одном языке, учили одну и ту же историю, восхищались одними и теми же героями, соблюдали общие церковные праздники, смотрели одни и те же фильмы, болели за «общие» команды, читали одни и те же газеты, смотрели новости по трем каналам, танцевали под одну и ту же музыку, ели одну и ту же еду, читали одни и те же молитвы в церкви и клятву верности в школе и усваивали общие истины о добре и зле, хорошем и дурном, Боге и стране. Мы были нацией. Эта Америка ушла. Многие оплакивают ее кончину. Многие радуются. Мы больше не нация. У нас нет общей веры, общей культуры или общего видения того, какой наша страна должна быть». Цит. по: [1, с. 576]. С учетом высказанных замечаний события последних лет свидетельствуют о еще большем размежевании.

но уже в самом принципе «разделения властей», в контексте которого баланс между законодательной и исполнительной властью поддерживал суд, выступавший в этой ситуации независимым арбитром «с правом решающего голоса», был произвольно заложен институциональный дефект (по аналогии с императивным принципом «inter vires»), действующим в англо-британском праве, его, по всей вероятности, можно охарактеризовать следующим образом: «допустимо лишь то, что разрешено и не запрещено законом»), благодаря которому в том числе, исходя из лаконизма конституционных формулировок, высшая судебная инстанция федерации в лице Верховного суда Соединенных Штатов, по существу явочным порядком, так как ни о чем подобном в тексте учредительного акта не говорится, присвоила себе функции конституционного контроля с исключительным правом толкования конституционных норм и соответствия им текущего законодательства.

В итоге это привело к тому, что значение суда в политической системе государства и его решений стали иметь беспрецедентный характер, особенно в переломные и форс-мажорные моменты исторического процесса¹.

¹ В связи с этим нельзя не согласиться с тем, что каковы бы ни были ее истоки, «...революция 1960-х гг. ознаменовалась отказом от христианской морали и триумфом секуляризма и эгалитарной идеологии... Да, революция пленила множество молодых, но это была революция привилегированных, а не голодных людей. В конце концов, ее навязал Америке Верховный суд, который «вычитал» (другими словами, установил то, о чем в учредительном документе, принятом на Конституционном конвенте в Филадельфии в сентябре 1787 г., «отцами-основателями» не подразумевалось даже в каком-либо контексте. – *Авт.*) собственные принципы в конституции, дехристианизировал страну, сделал секуляризм государственной религией и возвел на трон групповые права. Молитва, Библия и десять заповедей оказались изгнанными из школ, вертепы исчезли с площадей. Аборт и гомосексуализм признали конституционными правами. Детей стали возить в общих автобусах (случай с чернокожей Розой Паркс, получившей уголовную статью за то, что она заняла место в муниципальном транспорте, не предназначенное для «colored people», во многом является весьма показательным. – *Авт.*), чтобы все соответствовало судейскому представлению об идеальном расовом балансе. Поражает, даже сейчас, отсутствие (речь, по всей видимости, идет о достаточно индифферентном отношении ко всему, что творилось в то время на федеральном и региональном уровне со стороны многих представителей белого – англо-протестантского – населения. – *Авт.*) сопротивления. Да, были отдельные протесты, республиканцы устраивали политические кампании, критикуя судейскую активность и «суд Уоррена» (имеется в виду член Верховного суда, возглавлявший этот орган в течение шестнадцати лет, с 1953 по 1969 г., вошедший в историю в том числе из-за решения по делу «Brown v. Board of Education of Toresce», начавший процесс десегрегации школьного образования на общенациональном уровне. – *Авт.*). Но после избрания Никсона республиканцы разве что предприняли тщетную попытку внести изменения в конституцию, чтобы отменить некоторые постановления, противоречившие основному закону. Оружие, которое отцы-основатели предусмотрительно вложили в конституцию, предписав конгрессу ограничивать юрисдикцию федеральных судов, пылилось и ржавело в ножнах... «В последнее время, однако, – с сожалением и безысходностью, на наш взгляд, подчеркивает Патрик Бьюкенен, – конгресс ведет себя так, будто Верховный суд является высшим органом власти, вправе принимать окончательные решения и превосходит авторитетом законодателей. Революция победила потому, что американцы – привержены своей конституции. Если суд сказал, что так и есть, они этому верят... Конгрессу нужно... дополнить каждый закон (в этом цитируемый исследователь видит вполне реальную возможность восстановить образовавшийся в системе разделения властей дисбаланс между представительной и судебной ветвями. – *Авт.*), касающийся социальной политики, например закон о защите брака (был принят в 1996 г., где браком признавался союз между мужчиной и женщиной как лиц разного пола. – *Авт.*), условием, что этот закон не подлежит пересмотру в судебном порядке». Цит. по: [1, с. 578–580].

Нет никаких сомнений в том, что *буржуазно-либеральная система* разделения властей (в совокупности с конституционно-правовым механизмом сдержек и противовесов), направленная на децентрацию государственной власти, с ее распределением, *в отличие от абсолютизма* периода расцвета феодализма¹, между несколькими структурами, формально-юридически олицетворяющими институциональное воплощение принципа народовластия, провозглашенного в акте учредительного характера в качестве формы политического режима², в итоге имела решающее значение при эволюционном или революционном переходе от одной общественной формации к другой. Тем не менее, сыграв на определенном этапе решающую роль в становлении и развитии «западной» модели демократии, с течением времени, *в силу объективных причин*, она по многим параметрам не только перестала отвечать реалиям дня, но и отражать адекватным

¹ Подробнее об этом см., например: [2].

Одним из фундаментальных вопросов, актуальность которого не вызывает сомнений, возникающих в контексте взаимодействия государственных институтов и населения (о каком бы историческом периоде ни шла речь), является *фактор легитимности публичной власти* и ее представителей, осуществляющих (от имени народа) соответствующие функции и полномочия. В этой связи, на наш взгляд, целесообразно процитировать небольшой фрагмент из указанной выше многотомной монографии одного из классиков современной общественной мысли: «Стабильность политических организаций всегда напрямую зависит от достигаемой ими легитимности, даже если эта легитимность неполная. Если процесс легитимации рассматривать почти исключительно как отношения государства и массы населения, то в таком анализе будет много мистики. Весьма сомнительно, что так уж много правительств на протяжении человеческой истории считались “легитимными” большинством тех, кого они эксплуатировали, угнетали и с кем дурно обращались. В отношениях с государством массы могли либо предаваться своей вере, либо упрямо сопротивляться, либо удивляться своей временной удаче, либо отказываться от повиновения. Правительства ставили перед собой задачу надолго удержать власть, но не стремились получить признание или служить предметом восхищения, любви или хотя бы поддержки. Именно так обстояли дела в Европе XVI века. Легитимация касается *не масс, а элит*. Вопрос политической стабильности сводится к тому, насколько небольшая группа руководителей государственного аппарата способна убедить как более многочисленную нижестоящую группу занятых в центральном управлении, так и властителей на местах в том, что: 1) режим сформирован и функционирует на основе каких бы то ни было общепринятых ценностей, в существование которых можно заставить поверить эти группы, и что 2) в их интересах, чтобы режим продолжал функционировать без значительных потрясений. При данных обстоятельствах тот или иной режим можно назвать “легитимным”. Далее, *легитимность не является чем-то “сразу и для всех”* – напротив, она выступает предметом постоянного компромисса. В XVI веке идеологией, возникшей в качестве средства легитимации новой власти монархов, было священное право королей – система, которую в итоге стали называть *абсолютной* (однако автор подчеркивает, что «абсолютная монархия» не означала неограниченную монархию, так как это была относительная абсолютность. Другими словами, для свободы действий монарха необходимым требованием было то, что *он не должен был быть стеснен законами*: ab legibus salutus. – Авт.) монархией... Но, какими бы ни были претензии монарха, его силы были... довольно ограниченными не только в теории, но и на практике. В большинстве случаев королевская власть была значительно слабее, чем исполнительная власть в либеральных демократиях XX века, несмотря на связывающие последнюю институциональные и моральные ограничения, поскольку государственный аппарат XX века обладает столь сконцентрированными организационными возможностями, что они более чем компенсируют возросшие ограничения... Монарх был абсолютным в том смысле, что он имел надлежащие возможности для преобладания над другими силами внутри государства в случае политических столкновений». Цит. по: [2, с. 173–175].

² Подробнее см., например: Билль о правах 13 февраля 1689 г. [3, с. 27–28].

образом интересы преобладающей части населения¹. Сохранился ли у нее потенциал реформирования и модернизации – вот тот вопрос, от ответа на который зависит многое, в том числе движение вперед или регресс.

Соотносятся ли кризис «западной» модели либеральной демократии и решение «расового» вопроса?

Отмеченное ранее обстоятельство обусловлено многими факторами, как имеющими прямое либо косвенное отношение к специфике и особенностям формирования существующих политических систем и форм правления, так и не имеющими его. Однако парадокс состоит в том, что «неадекватность», помимо прочего, наиболее рельефно проявляется в первую очередь в тех государствах, в которых тенденции национальной идентификации приобретают совершенно новые, как правило, нехарактерные (по крайней мере, в таких масштабах) для предыдущих этапов общественного развития социальные черты и свойства, в какой-то степени вызванные или *de facto* спровоцированные интенсификацией и постепенным переходом в иное качество процесса «переселения народов», в результате которого «старые» нации, особенно те из них, что в колониальный период несли «бремя белого человека», начинают ощущать на себе давление² чуждых культурных, конфессиональных, бытовых традиций и нравов. Речь не идет о том, что достаточно давно, начиная с цвета кожи, расовой, этнической и религиозной принадлежности, не вызывает со стороны коренного населения каких-либо вопросов и негативных эмоций, особенно в бывших метрополиях, граждане или подданные которых

¹ Особенно ярко это проявляется в том «статусе» и полномочиях, которыми себя легитимировал Верховный суд Соединенных Штатов: «Отцы-основатели никогда не предполагали, – подчеркивает Патрик Бьюкенен, – что судьи будут принимать те решения, какие они принимают сегодня... Отцы-основатели Демократической партии никогда не согласились бы с судебским верховенством. Как и основатель Республиканской партии Авраам Линкольн, который заявил в своей первой инаугурационной речи: «...если политику правительства по жизненно важному вопросу, затрагивающим весь народ, надо окончательно укрепить решениями Верховного суда, то... народ перестанет быть своим собственным правителем, поскольку в данных пределах он практически передаст свою исполнительную власть в руки этого выдающегося трибуна» <...> Судьи игнорируют конституцию и объявляют собственное мнение законом. Так, Верховный суд штата Массачусетс навязал штату однополые браки; губернаторам следует приступить к оспариванию судебных решений, требовать конца судебской узурпации. Заяви губернатор Ромни Верховному суду Массачусетса, что он тоже клялся защищать государство и конституцию, где об однополых браках не сказано ни слова, и откажись он выдавать лицензии на брак, этот губернатор наверняка стал бы кандидатом республиканцев в 2008 году». Цит. по: [1, с. 580–581].

² Как следствие, уже в государствах Северной Европы, не говоря о бывших колониальных империях, типа Бельгии, Франции, Нидерландов и Туманного Альбиона, не только в столицах и крупнейших городах, но и в сельской местности не редкостью являются африканские или азиатские «анклавы», куда представители полиции и правоохранительных органов предпочитают не попадать. Как говорится, мультикультурализм во всей его красе, в связи с чем не приходится удивляться тем тенденциям, что наблюдаются в политической и социальной сферах отношений, результат которых (от отмены рождественских елок до запрета христианских символов в публичных местах и государственных учреждениях) нетрудно предугадать.

сталкиваются не с первой иммиграционной волной. Проблема – в нежелании «вновь прибывших» адаптироваться к другой, с их точки зрения, «ценностной шкале», не только диссонирующей с нормами и правилами коллективного или личного поведения, к которым привыкли и от которых не собираются ни при каких условиях отказываться, но и выходящей за рамки мировоззренческих представлений о брачно-семейных, гендерных и иных отношениях. Поэтому все чаще возникают вполне справедливые вопросы: для кого – «своих» или «понаехавших» предназначены государство в лице его институтов и тот «социальный пакет», который стремятся получить как одни, так и другие? и почему приоритет в случае разрешения «коллизий» подобного рода, как правило, на стороне не тех, кто в силу соответствующих причин имеет на это законное право как гражданин или подданный, а представителей стран «третьего мира», считающих, что им кто-то «обязан» обеспечить *post factum* комфортное существование либо в качестве «возмещения вреда», либо из-за гуманитарных, экономических, социальных проблем и прочих обстоятельств, в итоге вынудивших их покинуть места постоянного проживания?

Не меньшее воздействие на политическую систему оказывает «иммиграционный фактор» (прежде всего в тех государствах, где при приобретении гражданства или подданства во главу угла поставлен «принцип почвы»), так как *национальная идентичность* представителей правящей элиты не может, пусть и косвенным образом, не отражаться на решении проблем, стоящих перед той или иной структурой публичной власти. Более того, не будет преувеличением констатация того факта, что наличие в составе политической партии, имеющей отношение к парламентской деятельности в течение нескольких десятилетий и даже столетий, членов с различным «цветом» кожи, гендерной и сексуальной принадлежностью (что еще совсем недавно считалось как минимум моветоном, учитывая поражение в избирательных правах «слабого пола», не говоря уже о расовой сегрегации) приобретает характер своего рода «модной тенденции», вызванной «требованиями дня», позволяющей с уверенностью надеяться на получение дополнительных голосов нетрадиционного для этой общественной организации электората в лице всевозможных «меньшинств». Судя по всему, перед нами один из вариантов продолжающейся «игры в демократию», когда *de jure* не трансформируя существующую модель отношений правящей элиты (и аффилированных с ней олигархических группировок), общества и граждан, инициирован процесс, направленный на реформирование и модернизацию тех системообразующих институтов, с которыми ассоциируется публичная власть соответству-

ющего уровня, принципиально не меняя ее базовых характеристик и концентрации. Иммиграционный фактор не только способствует этому, но и во многом активизирует, так как «западная» модель либеральной демократии со всеми ее достоинствами и недостатками самым тесным образом связана с «бременем белого человека» и тем, *как оно реализовывалось на практике* в бывших колониях, доминионах и подмандатных территориях, получивших со временем независимость (в том числе в виде «октроированного» статуса). Население, оседло дислоцирующееся в масштабах какой-то местности и привыкшее к тем особенностям, с которыми связаны партийное строительство и избирательный процесс в регионах компактного проживания потомков англо-протестантских диссидентов первой волны, заложивших основы будущей государственности и существующего политического режима, *вынуждено* (так как толерантность и мультикультурализм начинают приобретать не только гипертрофированный характер, но и тоталитарно-радикальные черты) *смириться* с тем фактом, что «белой исключительности» приходит во многом закономерный конец, и на авансцену общественных отношений выходит «цветной аргумент», с которым *уже не могут не считаться* консервативная правящая элита и ее ближайшее окружение, готовые идти на любой компромисс, лишь бы сохранить власть¹.

Напомним, что одной из основ североамериканской государственности, известной с момента приобретения британскими «заморскими

¹ В качестве иллюстрации можно привести первого «цветного» президента Соединенных Штатов (несмотря на то, что с расовой сегрегацией *de facto* было давно покончено: например, после того как федеральный закон 1973 г. о самоуправлении позволил жителям Округа Колумбия, включавшего в себя столицу страны город Вашингтон, избирать мэра, *ими всегда становились исключительно афроамериканцы*, аналогичная ситуация наблюдалась и в ряде других крупных городов – в Детройте, Атланте, Мемфисе и Бирмингеме, штат Алабама), избранию которого уже не смогла помешать такая причина, как черный цвет кожи. Патрик Бьюкенен в своей монографии описывает имевшее место изменения следующим образом: «После вереницы побед Обамы на праймериз покойная Джеральдин Ферраро, икона феминисток с момента ее появления на публике в 1984 г. как первой женщины, баллотирующейся в вице-президенты по согласию партийного большинства, выразила свое недовольство тем, как поступают с Хиллари (что является подтверждением того факта, что «расовый» вопрос всегда, в том числе в контексте гражданского противостояния 1861–1865 гг., превалировал над «женским»). – *Авт.*: «Будь Обама белым, он не оказался бы в таком положении. Будь он женщиной (с любым цветом кожи), он не оказался бы в таком положении. Ему очень повезло быть тем, кто он есть (кандидат с коричневым оттенком своего лица. – *Авт.*). А страна попросту поведлась». Ферраро не сказала, – констатирует цитируемый автор, – что расовая принадлежность – единственная причина успеха Обамы. Она сказала, что эта принадлежность столь важна для успеха Обамы, как принадлежность к женскому полу для собственного выдвижения. Ферраро добавила: «Если бы меня звали Джеральд, а не Джеральдин, я бы не прошла в голосование 1984 года». Выдержав сорокавосемичасовой шквал обвинений в расизме со стороны политических и медиасоюзников Обамы, Ферраро (несмотря на свою роль в истории многолетней борьбы за права американских женщин. – *Авт.*) покинула избирательный штаб Клинтон. Тем не менее она ничуть не погрешила против правды. Разве тот факт, что Обама чернокожий, не стоит за решением Демократической партии предоставить сенатору штата Чикаго право выступить с речью на съезде партии в 2004 г.? Разве этот факт никак не связан с тем, что в соперничестве с Хиллари в Миссисипи Обама получил 91 процент голосов чернокожих?» Цит. по: [1, с. 220].

территориями» независимости, является «расовый компромисс», достигнутый еще в процессе согласования между тринадцатью колониями политической системы и формы правления создаваемого «союза», юридически, однако, никак не отраженный в трех учредительных документах – «Декларации независимости»¹, «Статьях конфедерации и вечного союза»² и «Конституции Соединенных Штатов»³. Делегаты каждого из представительных органов⁴, принимавших эти акты, в своей преобладающей массе являлись рабовладельцами (если не в третьем, то как минимум во втором поколении), обладавшими «движимым имуществом» или имевшими непосредственное отношение к торговле людьми и получению прибыли, поэтому для того чтобы найти «общий знаменатель», решая вопрос публично-правового характера (речь идет о формировании в территориальных границах бывших колоний государственного сложносоставного образования, функционирующего на принципах децентрализации власти и деконцентрации управления), за скобки, причем осознанно и целенаправленно, была выведена частноправовая проблема, актуализация которой на тот момент не относилась к числу приоритетных, даже если она гипотетически олицетворяла права и свободы человека. Таким образом, демагогичность тезиса, согласно которому государства в делах общества и отдельных граждан «должно быть как можно меньше», выражается в том, что начиная с первых лет существования «Града на холме» проводится четкая грань между «частным», при котором государство в лице федеральной, региональной и муниципальной администрации практически, за небольшим исключением, не представлено, и «публичным», при котором его значение и роль, невзирая ни на что, перманентно только возрастают.

Правящая элита и государственный бюрократический аппарат в целом не только не думают сокращать свое присутствие в публичной сфере, несмотря на популистские декларации и традиционную пропагандистскую риторику о демократии, либеральных ценностях, правах и свободах человека, но и делают все возможное для его мак-

¹ Декларация была единогласно принята в Филадельфии Вторым континентальным конгрессом 4 июля 1776 г.

² Статьи были одобрены Вторым континентальным конгрессом в Йорке 15 ноября 1777 г. и вступили в силу в 1781 г., после ратификации 1 марта Мэрилендом.

³ Подписана делегатами Конституционного конвента 17 сентября 1787 г. в Филадельфии.

⁴ При этом не может не вызывать справедливых вопросов тот факт, что «представительство» не только носило дискриминационный с точки зрения расовых, этнических и гендерных особенностей характер, в связи с чем среди «отцов-основателей» и остальных «избранных народа» мы не обнаружим ни коренных жителей, ни «colored people», ни «слабого пола», но и содержало цензовый аспект, если иметь в виду имущественные ограничения, так как в них участвовали исключительно белые мужчины, чья собственность и ее размеры соответствовали необходимым требованиям, все остальные были «выведены за скобки» политического процесса.

симального *расширения* и *углубления*, в том числе за счет тех областей взаимодействия государства (в лице легитимных органов законодательной, исполнительной и судебной власти), общества, граждан или подданных, в рамках которых на протяжении многих веков формируются основополагающие представления о брачно-семейных отношениях или гендерной идентичности, а также морально-нравственные стереотипы, принципы и правила поведения, необходимые для поступательного движения вперед, от одной стадии эволюционного развития к другой. Тем не менее, как это ни странно на первый взгляд, *парадокс* состоит в том, что под вывеской так называемых «новых ценностей» при активном участии государства и его институтов идет процесс, направленный на смену «цветовой парадигмы», рефреном которой во многих случаях выступает лозунг: «Лишь жизнь черных имеет значение», *расистский* характер которого по существу не только никто не скрывает, но и навязывает его в качестве доминанты, начиная с приема в университет или на работу и заканчивая выдвижением на какую-либо «выборную должность». Не исключено, что речь идет о временном и конъюнктурном явлении, а не о том, что место одной сегрегации, действие которой было обусловлено рецидивами периода рабовладения и имело отношение преимущественно к гражданам с темным цветом кожи, постепенно начинает занимать дискриминация по этому же признаку, но применительно к потомкам англосаксонских протестантов-переселенцев и белому населению «оплота демократии» в общем. Судя по всему, ситуация на федеральном и региональном уровне складывается таким образом, что нельзя не констатировать: «Град на холме» в очередной раз вступил в критическую и достаточно плохо предсказуемую фазу *«расовой идентификации»*, результаты и последствия которой в той или иной степени найдут отражение не только в сложившейся практике социальных отношений, но и политической системе в целом, *созданной когда-то белой правящей элитой исключительно для белого населения*, с закреплением последнего, без непосредственного использования «цветовых» характеристик в актах колониального периода и независимости. В отличие от американской разновидности (не относившейся к колониальным империям классического типа) «западной» модели демократии, ее *британский вариант*, в течение нескольких веков ассоциирующийся с «бременем белого человека», сумел, причем с меньшими проблемами, финансовыми затратами и потерями, адаптироваться к «расовой» проблеме, фактически сформировав посредством системы образования и английского языка компрадорскую элиту будущих «октроированных» государств, встроив ее представителей, невзирая на темный цвет кожи

и этническую, «туземную», принадлежность, в общую иерархическую структуру управления¹.

Продолжая шаблонно воспринимать Соединенные Штаты в качестве не только «оплота демократии» и «примера для подражания», но и своеобразного «*правильного котла*», благодаря которому, по мнению либеральных историков государства и права и конституционалистов, возникла принципиально новая, американская, гражданская нация, многие исследователи по самым разным, иногда диаметрально противоположным, причинам игнорируют и стараются не обращать внимание на то, какими эксцессами сопровождался этот процесс,

¹ После ликвидации института рабовладения в начале 1830-х гг. «цветной» в Туманном Альбионе, в отличие от «Града на холме», подданный Соединенного Королевства и полноценный член общества (хотя, вне всякого сомнения, ставить какой-либо знак равенства или проводить параллели с сегодняшним днем не совсем корректно), а не субъект дискриминационного режима сегрегации в форме «равных, но разделенных прав» (например, не имея возможности получить высшее образование в североамериканских университетах, чернокожие еще в конце XIX – начале XX в. уезжали в Англию, где могли учиться, при наличии средств, в любом высшем учебном заведении, однако, возвращаясь назад дипломированными специалистами, они, тем не менее, не имели возможности работать по специальностям). Другим словами, правовое положение человека с темным цветом кожи определялось, помимо всего прочего, не только его *персональным статусом*, но и *политико-правовым статусом государства*, подданным или гражданином которого он рассматривался. Как и в случае с североамериканскими «заморскими территориями», где на начальном этапе колонизации новых регионов роль метрополии *de facto* носила факультативный характер, так как освоение осуществлялось за свой счет и под свою ответственность частными лицами в лице религиозных диссидентов из Англии (типа квакеров, пилигримов, ортодоксальных католиков) и других западноевропейских государств и торговыми компаниями, получавшими для реализации этого соответствующие хартии или лицензии от короны, в азиатских «заморских территориях», в частности в Индии, процесс протекал по аналогичной схеме, в рамках которой Британию на всей подконтрольной территории олицетворяла, в то же время *не являясь ее представительницей*, частично-правовая организация – «Ост-Индская компания», наделенная широкими, в том числе административными, судебными и карательными, полномочиями, довольно активно использовавшая в своей деятельности местную «туземную» элиту.

Как пишет известный англо-британский историк Джон Роберт Сили, «Компания обладала... одним важным преимуществом. Хотя она, конечно, не была представительницей английского государства, но связь ее с Англией была для нее в высшей степени полезна. Правда, она должна была сама добывать деньги и людей для завоевания Индии, но в качестве Chartered Company обладала монополией английской торговли с Индией и Китаем, а потому в делах ее были заинтересованы и английское правительство, и парламент. Несколько раз случалось, что война, с помощью которой Компания приобретала индийские территории, в глазах английской публики носила характер войны между Англией и Францией и встречала горячее сочувствие со стороны нации... Вот почему эти войны, хотя они и не велись от лица или за счет государства, казались в известной мере национальными, очень близко касавшимися Англии. Ввиду этого войска Компании (таким образом, в целом Индия вошла в состав британской колониальной империи, прежде всего *благодаря частным военным формированиям*, а не регулярной армии метрополии. – *Авт.*) получали значительную помощь от королевских войск, а с 1785 г., когда генерал-губернатором сделался лорд Корнваллис, из Англии постоянно посылались тот или другой выдающийся государственный человек для заведования политическими и военными делами Индии». Цит. по: [4, с. 207–208].

Получив независимость, тринадцать американских колоний создают со временем сложное государство, в масштабах которого вплоть до принятия в 1865 г. XIII поправки к Конституции действовали механизмы рабовладения и купли-продажи «черного дерева», трансформировавшиеся затем в сегрегацию по признакам расы и этнической принадлежности, в итоге присутствовавшую вплоть до второй половины XX в., ограничивавшую граждан с темным цветом кожи в правах и свободах. В свою очередь в Соединенном Королевстве лиц с темным цветом кожи, родившихся на территории Туманного Альбиона или приехавших из многочисленных колоний, уже на рубеже XIX и XX вв. можно было встретить в качестве чиновников в органах власти и структурах публичных или частноправовых учреждений.

каких усилий стоило потомкам «colored people» сохранить свою идентичность, став, как и все остальные, носителями «западной» исключительности, и чем в итоге пришлось пожертвовать. Можно было бы понять представителей белого сегмента общества, ограничивавших в правах и свободах «цветных», если бы они являлись не «понаехавшими», а *коренным*, как индейцы, *населением*, которое пытается всеми доступными средствами защитить свою землю, образ жизни и традиции, но они правы всего лишь в том, что приплыли первыми, не смогли освоить территорию самостоятельно, для чего и завезли рабов.

Нельзя не считать верхом цинизма тот безусловный факт, что, *не имея никакого* (даже условно-гипотетического, не говоря уже о приоритетном, тем более абсолютном) *отношения* к территории, располагавшейся по другую сторону океана, получившей позднее наименование «заморской», европейцы, в первую очередь протестанты, в лице различных по своему имущественному и социальному положению сторонников неканонических религий, искавших в Америке «землю обетованную» для строительства «Второго Иерусалима» или «Града на холме» (к которым со временем присоединились все те, кто не смог по тем или иным причинам реализоваться в какой-то области общественных отношений, авантюристы, проходимцы всех мастей, мошенники, наконец, тот, кто пытался избежать заслуженного наказания за совершенное преступление, стремясь таким образом «начать все с чистого листа»), *почему-то возомнили*, что она, несмотря на то, что была заселена «туземцами», принадлежит только им, по праву, так сказать, «первооткрывателя»¹. По всей вероятности, именно указанным обстоятельством белые переселенцы мотивировали свое поведение сначала в отношении коренного индейского населения, суммарно уничтожив несколько миллионов мужчин, женщин и детей, остальных согнав с их земель (одна «эпопея с одеялами» из чумных госпиталей, переданных федеральными войсками после окончания войны за независимость с бывшей метрополией «в знак благодарности», чего стоит) и сконцентрировав в резервациях, где

¹ Не исключено, что свою роль сыграли те «традиции», в рамках которых из «разрозненных элементов» была создана англосаксонская нация, процентный состав крови которой определить достаточно трудно по многим причинам. Как говорил персонаж одного из самых известных советских фильмов, посвященных гражданской войне, ««белые» придут – грабят, «красные» придут – тоже грабят, куда бедному крестьянину податься?», те, кто приплыл в Америку из Европы, действовали так, как бароны и графы в период так называемой «феодальной раздробленности» (а до них германские племена англов и саксов или викинги), захватывая территории других землевладельцев, у которых не было возможности оказать сопротивление; поэтому нет ничего удивительного, что колонизация и хозяйственное освоение «заморских территорий» протекали посредством коллективного или индивидуального захвата земель, принадлежавших тому либо иному индейскому племени или их союзу.

они до настоящего времени продолжают влачить жалкое существование¹, а затем – африканских рабов, костями которых «высланы» плантации хлопка, табака и сахарного тростника целого ряда южных штатов. Парадокс состоит в том, что, говоря о «расовом» вопросе, в том числе в контексте пресловутого «бремени белого человека», в подавляющем большинстве случаев речь ведем о потомках «colored reople», по существу, выводя за скобки критического анализа все, что связано с процессом колонизации и хозяйственным освоением переселенцами «заморских территорий», с точки зрения решения «индейской» проблемы, так как, хотя декларативно и воспринимая данный сегмент североамериканского общества «цветным», между чернокожими, «жизнь которых имеет значение», и индейцами *знак равенства никогда не ставился*, поэтому не будет преувеличением сказать, что наиболее ущемленной в правах и свободах в течение многих лет являлась именно эта категория населения².

¹ Беспринципность по отношению к индейскому населению «заморских территорий» проявилась не только в том, что они, заключая так называемые «договоры виски» (когда за ящик «огненной воды» предприимчивым переселенцам можно было приобрести большой земельный надел в несколько сотен акров), теряли места традиционного проживания и были *вынуждены осваивать отведенные им под резервации районы*, но и в том, как поступили с коренными жителями после окончания вооруженного противостояния (именуемого чаще всего «войной за независимость») между метрополией и ее бывшими колониями.

Реакция и ее исключительно негативный контекст во многом были обусловлены тем существенным обстоятельством, что во время войны за независимость «...практически все крупные индейские племена выступали на стороне англичан (можно только представить, как должны были вести себя с местным “туземным” населением переселенцы, особенно ортодоксальные протестанты, чтобы в их войне с метрополией индейцы встали под знамена регулярных правительственных воинских формирований. – *Авт.*) Британцы заключили мир и отправились на родину. Аборигены (численность которых позволяла им надеяться на достаточно благоприятный исход, если бы речь шла об их соплеменниках, а не тех, кто с оружием в руках совсем недавно отстоял свою независимость. – *Авт.*) же были у себя дома и поэтому продолжили борьбу с американцами на фронтире, приняв серию отчаянных операций по сдерживанию противника. Ослабленная войной милиция Дж. Вашингтона не могла заставить туземцев отступить. После того как разведывательные отряды белых были уничтожены один за другим, президент... решил опробовать политику примирения. Его военный министр Г. Нокс говорил: “Поскольку индейцы жили на этих территориях ранее, они обладают правом на землю”. Государственный секретарь Т. Джефферсон сказал в 1791 году, что там, где в рамках государственных границ проживают индейцы, их не следует трогать и что правительство должно выселить белых поселенцев, которые попытались вторгнуться в их владения. Но по мере того, как белые продолжали продвигаться на запад, давление на национальное правительство возрастало. В 1800 году, когда Джефферсон был избран президентом, по западную сторону Аппалачей жило 700 тыс. белых. На Севере они обосновались в Огайо, Индиане, Иллинойсе, а на Юге – в Алабаме и Миссисипи. Эти люди численно превосходили индейцев в соотношении 8:1. Теперь Джефферсон поручил федеральным властям способствовать дальнейшему выселению племен криков и чироков за пределы Джорджии. Эскалация агрессивных действий против коренных жителей Америки происходила и на территории Индиана (еще не получившей статуса штата. – *Авт.*) во время правления губернатора У.Г. Гаррисона». См.: [5, с. 142].

² Нас не может не радовать тот факт, что сформулированный выше вывод не противоречит обобщениям ряда американских авторов, относящих «индейскую» проблему к таким же «болевым точкам», как «расовый» и «женский» вопросы. «Если в обществе, где доминировали состоятельные белые мужчины, – отмечает Говард Зинн, – женщины были самой близкой к дому (фактически заключенной в доме), самой внутренней из всех зависимых групп, то индейцы являлись наиболее чужеродным, внешним элементом. Поскольку женщины находились рядом и в них очень нуждались, то в основном к американкам не столько применяли силу, сколько относились снисходительно.

Подчеркнем, что значение фактора «дешевой рабочей силы», лежащего в основе «расового» вопроса, реально возросло в результате интенсификации сельскохозяйственного производства, в первую очередь тех отраслей, которые были связаны с английской текстильной промышленностью и увеличением объемов выращиваемого на плантациях ряда южных регионов Соединенных Штатов хлопка, в результате чего, не приспособленных в силу объективных причин к изнурительному физическому труду индейцев, пришлось заменить африканскими неграми, бесперебойное снабжение которыми было обеспечено «усилиями» в том числе британских работоторговцев (благодаря торговле «черным деревом» небольшой приморский городок Ливерпуль со временем вырос не только в крупный европейский и английский промышленный центр, но и важнейший перевалочный пункт на пути движения кораблей, перевозивших из Африки в Америку сотни тысяч рабов, причем условия, в которых они непосредственно находились в течение всего пути¹, в большинстве случаев можно сравнить лишь с тем, что *de facto* представляли собой нацистские концентрационные лагеря типа Освенцима и Бухенвальда)². Именно при помощи рабской

Против никому не нужных индейцев, представлявших собой лишь помеху, действовали грубо, хотя иногда перед поджогами туземных деревень звучали патерналистские речи. Итак, то, что учтиво назвали перемещением индейцев, освободило землю от Аппалачей до Миссисипи для ее заселения белыми, очистило территорию для выращивания хлопка на Юге и зерна на Севере, для экспансии, иммиграции, строительства каналов, железных дорог и новых городов, создания огромной континентальной империи, раскинувшейся до самого Тихого океана. Невозможно определить цену человеческой жизни, в страданиях же ее нельзя измерить даже приблизительно. В большинстве учебников истории, которые читают дети, об этом говорится лишь вскользь. Историю раскрывает статистика. Мы находим ее в книге М. Роджина «Отцы и дети». В 1790 году насчитывалось 3,9 млн американцев, большинство которых жило на побережье, не более чем в 50 милях от Атлантического океана. К 1830 году в ГИТА уже проживало 13 млн человек, а к 1840 году 4,5 млн американцев переселились за Аппалачи в долину реки Миссисипи – на огромное пространство с реками, впадающими в Миссисипи с востока и запада. В 1820 году восточнее Миссисипи проживало 120 тыс. индейцев. К 1844 году их осталось там менее 30 тыс. человек. Большинство коренных жителей Америки силой вынудили мигрировать на запад. Однако слово «силой» не до конца отражает то, что происходило». Цит. по: [5, с. 141].

¹ По справедливому замечанию одного из авторов, «... работоторговля была самой большой драмой последней тысячи лет истории человечества – транспортировка 10 млн человек из темной красоты их родного континента в открытый Эльдorado Запада. Они «спустились в ад», место мучения и страдания». Продолжая критический анализ, ученый пишет, что «работоторговое судно составляло один из кругов ада. То, что делали... капитаны..., которые превратили свои суда в плавучий ад и использовали насилие, чтобы управлять на борту моряками и рабами. Люди на корабле были «белыми рабами» и «черными рабами», как назвал их один из капитанов: по его мнению, между ними было «единственное различие – в цвете лица» (как же тут не вспомнить лозунг, что цель оправдывает средства. – *Авт.*). Инструментами для выполнения этой задачи были маски и повязки, стулья, плетъ кошка-девятихвостка, тиски, *speculum oris*, ножи, пистолеты, орудия и акулы. Само судно было во многих отношениях дьявольской машиной, одним большим инструментом пытки». Цит. по: [6, с. 435–436].

² Как подчеркивает в своей работе Маркус Редикер, «Великобритания и Соединенные Штаты добились существенных успехов по сравнению с прошлыми поколениями, подтвердив, что работоторговля и рабство были важными частями их истории. Это стало возможным, после того как в 1960-е и 1970-е годы возросло движение различных народов за расовое и классовое правосудие с обеих сторон Атлантики и появилась необходимость написать новую историю и провести научные споры по ее итогам. Ученые, учителя, журналисты, музейные работники и многие другие специалисты

«дешевой рабочей силы» стало возможным то «экономическое чудо», с которым либеральные историки государства и права и конституционалисты традиционно связывают процесс суверенизации «Града на холме» в качестве североамериканской государственности и ее трансформации в полноценное «сложносоставное образование», ускоренное развитие которого наблюдалось как на уровне штатов, так и федерации в целом¹.

Практически *не отягощенное* (о чем свидетельствуют не только факты, иллюстрирующие то, как была в свое время решена «индейская» проблема, но и перманентное «выведение за скобки» в течение весьма длительного периода «расового» и «женского» вопросов) *чувством вины* белое мужское население «Града на холме», создавшее когда-то «систему общественных отношений», в своих основных чертах, как это ни парадоксально на первый взгляд, *ничем не отличающихся* от традиционной патриархальной семьи во главе с *pater familia* (недаром делегатов Континентального конгресса, инициировавших движение за получение тринадцатью колониями независимости от метрополии, именуют «отцами-основателями»), все действия членов

вдохновились этим движением, чтобы описать прошлое африканцев и афроамериканцев и создать новое знание и общественное понимание этой проблемы. Однако я полагаю, что никакая страна еще не обозначила более темную и более жестокую сторону этой истории, которую составляет террор. Насилие и террор *были основой формирования атлантической экономики и ее сложной трудовой системы* в XVII и XVIII веках. Даже лучшие историки работорговли и рабства имели тенденцию преуменьшать, можно даже сказать, узаконивать насилие и террор, которые составляют предмет их изучения». Цит. по: [6, с. 443].

¹ Задаваясь вопросом, к каким экономическим результатам привела работорговля, американский историк отмечает: «К тому времени, когда Великобритания и Соединенные Штаты отменили работорговлю в 1807–1808 годах, что перевозили работорговые суда? Они доставили 9 млн человек из Африки в Новый Свет (3 млн еще будут привезены). В течение долгого XVIII века одни только британские и американские работорговые суда доставили 3 млн человек (это при том, что все население североамериканских «заморских территорий» Соединенного Королевства, получивших позднее независимость, к 1790 г. составляло менее 4 млн. – *Авт.*). Человеческие потери колебались: приблизительно 5 млн умерло в Африке, на судах и в первый год работы в Новом Свете. В течение периода 1700–1808 годов приблизительно 500 тыс. человек погибло на пути к кораблям, еще 400 тыс. умерли на борту, и одна четверть миллиона погибла после того, как суда приплыли в порт назначения. Ко времени отмены работорговли (напомним, что рабство будет ликвидировано как форма внеэкономического принуждения только в 1865 г., благодаря XIII поправке к Конституции 1787 г. – *Авт.*) примерно 3,5 млн рабов трудились на атлантическом «комплексе плантаций» – на американцев, британцев, датчан, голландцев, французов, португальцев и испанцев (заметим, это те, кто неустанно «клеимит нас позором» за крепостное право, учит демократии и соблюдению прав человека. – *Авт.*). Приблизительно 1,2 млн из них работали в Соединенных Штатах, еще 700 тыс. в британских карибских колониях. Результат их работы не был всегда одинаков. В 1807 году Великобритания импортировала для внутреннего потребления 297,9 млн фунтов сахара и 3,77 млн галлонов рома, все это было произведено рабами, так же как 16,4 млн фунтов табака и 72,7 млн фунтов хлопка, которые почти целиком были произведены руками невольников. В 1810 году порабощенное население Соединенных Штатов произвело 93 млн фунтов хлопка и больше 84 млн фунтов табака. В целом они составили 316 млн долл. Робин Блэкберн (см.: *Blackburn R. The Making of New World Slavery: From the Baroque to the Modern, 1492–1800. London: Verso, 1997. P. 581*) оценил, что к 1800 году основанное на рабстве производство Нового Света «стоило рабам 2 500 000 000 часов тяжелого труда» и было продано за «сумму, которая, возможно, составила не менее чем 35 000 000 ф. ст.», или 3,5 млрд по курсу 2007 года». Цит. по: [6, с. 434–435].

которой базируются на жесткой – императивной – идеологичности религиозных догматов и канонов поведения, не может поверить, что государство, как и семья, где сознательно нарушены и продолжают деформироваться стереотипы совместного проживания, на смену которым приходят этические и морально-нравственные суррогаты, *начинает утрачивать смысл своего существования*, de jure оставаясь в рамках исходной парадигмы, de facto приобретая черты и свойства, в общем не характерные для предыдущих стадий процесса цивилизационного развития. Если использовать соответствующую англосаксонскую правовую терминологию, можно сказать, что «американский прецедент», со всеми его положительными и отрицательными проявлениями, институтами и ценностями, как бы по инерции продолжает позиционировать себя в качестве *непререкаемого* «оплота демократии» и *безальтернативного* «примера для подражания», осуществляя это, не отдавая себе отчета в том, что для преодоления тенденций стагнации и деградации, на которые уже все труднее не обращать внимание, необходим не «очередной», как в менее проблемные и драматичные исторические эпохи, эволюционный импульс, а принципиально иные, радикальные структурные преобразования. При этом изменения, которые все отчетливее наблюдаются в области социальных отношений, объективно не могут не оказывать влияния на политический режим в целом, демократическая сущность которого начинает приобретать *все более тоталитарный контекст*, в связи с чем правящей элите, ее ближайшему окружению и аффилированным с ней олигархическим группировкам придется, судя по всему, в краткосрочной перспективе для сохранения системообразующих институтов (не исключено, что и формы территориального устройства) идти на беспрецедентные меры по реформированию и модернизации «западной» модели демократии. Несмотря на внешнюю прочность каркаса сложносоставного государства, в масштабах которого *приоритетная роль* при решении вопросов регионального значения (начиная со сбора налогов, выдачи лицензий на добычу полезных ископаемых или размеров штрафов и заканчивая униформой правоохранительных органов) принадлежит не федерации и центральной администрации, а штатам, все более контрастно проявляются рецидивы, *корни которых лежат в прошлом*¹.

Кризис «западной» модели либеральной демократии
как фактор регресса и деградации общественных отношений (часть I)

243

В. В. Еремин,
Э. В. Еремин

¹ В качестве иллюстрации можно привести коллизию, возникшую между федерацией и штатом Джорджия, в результате которой индейцы племени чироки, выполняя на практике жесткие предписания закона 1830 г. о переселении, инициатором которого выступил президент Эндрю Джексон, были вынуждены обратиться в Верховный суд за защитой своего права свободно и беспрепятственно проживать на территории указанного региона страны в качестве независимого и суверенного народа. Коллизия возникла в результате того, что штат Джорджия «...ввел для чироки, проживающих на его территории, свои законы. В решении по делу “Народ чироки против штата Джорджия” председатель Верховного суда... Джон Маршалл постановил, что племя не подпадает

Не отрицая того факта (безусловность которого не вызывает сомнений), что на определенном этапе государственного строительства «Град на холме», явившийся материальным воплощением мечты белых протестантов Старого Света о библейской «Земле обетованной», олицетворением чего и стал «союз», сформированный не по национальному, а территориальному принципу, в силу совокупности ряда объективных причин и обстоятельств трансформировался в «плавильный котел», где идентичность с течением времени начала менять «цветовые оттенки», в связи с чем *гипотетически допустим* «сценарий», при котором, в силу доминирования одного из этносов, будет поставлен *вопрос об изменении структуры* государственного устройства. Это достаточно вероятно в том случае, если среди правящих элит южных регионов, считавшихся когда-то «заморскими территориями» Испании, а позднее, после приобретения ими независимости, частью

под действие законов штата, но и не является суверенным и независимым. По его мнению, чироки, находившиеся под опекой федерального правительства, являлись «отечественными зависимыми народами». Джорджи проигнорировала постановление суда, опираясь на молчаливое одобрение президента Джексона. А законодательный орган штата издал закон, запрещающий белым вторгаться на территорию индейцев без особого разрешения. Миссионеры Сэмюэл Вустер и доктор Элизер Батлер отказались подчиниться и были заключены в тюрьму. Они подали апелляцию в Верховный суд, который вынес решение против штата, приказав ему не вмешиваться, после чего президент Эндрю Джексон заставил (любопытно, каким образом он это осуществил на практике, так как что-то подобное не относилось к его компетенции? – *Авт.*) губернатора Джорджи Уилсона Лампкина освободить миссионеров. При этом Джорджи и Джексон по-прежнему настаивали на переселении чироки. Власти обманом навязали племени договор о переселении: чироки были окружены, помещены за ограду, а затем поспешно отправлены на Запад по маршруту в 1300 километров, который индейцы назвали «дорогой слез». Около 18 тысяч чироки были переселены с родных земель, из них 4 тысячи не вынесли пути. Джексон стремился урегулировать конфликт с Джорджией еще и потому, что в Южной Каролине возник еще более серьезный кризис, который президент хотел разрешить, не развязывая гражданскую войну. Все началось после принятия «тарифа абсурда» (речь идет о таможенных законах 1828 и 1832 гг., установивших высокие протекционистские пошлины на промышленные товары, выгодные прежде всего растущей промышленности Севера, вызвавшие, в свою очередь, сопротивление со стороны Юга, экономика которого была в значительной степени основана и ориентирована на сельскохозяйственное производство, настаивавшего на том, что федеральные законы, противоречащие законам штатов, в частности Южной Каролины, могли быть нуллифицированы и объявлены недействительными. – *Авт.*) и так называемой доктрины о нуллификации..., по которой штаты могли не соблюдать федеральные законы, нарушающие их права. Этот «демарш» (interposition) позволит защитить права меньшинства, – объявил Кэлхун (Джон К. Кэлхун – один из тех политиков Южной Каролины, позднее ставший вице-президентом, который начал проводить в действие «доктрину нуллификации», в результате чего власти штата решили объявить утратившими силу таможенные законы 1828 и 1832 гг., начиная с весны 1833 г., угрожая выходом из союза, если центральное правительство предпримет какие-либо меры с целью сохранения действия данных нормативных правовых актов. – *Авт.*), – и предостеречь тиранию большинства, всегда угрожающую демократическому обществу. В рамках федеральной системы сдержек и противовесов это было единственным способом защиты свободы и прав личности». Цит. по: [7, с. 138].

Следствием довольно напряженных отношений федерации и штатов стали многочисленные дебаты, на которых неоднократно поднимался вопрос о сущности сложносоставного территориального устройства страны: «В январе 1830 года, в самом начале президентства Джексона, сенаторы Дэнисл Уэбстер от Массачусетса и Роберт Хейн от Южной Каролины ожесточенно спорили о природе Союза. При этом Хейн защищал доктрину Кэлхуна, утверждая, что Союз может быть сохранен, только если он будет уважать права штатов, включая рабовладение. Федеральное правительство представляет штаты, которые являются суверенными, поэтому Союз – это просто договор штатов...» [7, с. 139].

Мексиканских Соединенных Штатов, где преобладает население, говорящее на двух языках – английском и испанском, в перспективе *актуализируются сепаратистские настроения*, в результате чего возникнет проблема «автономизации» в пределах уже существующего сложносоставного образования, основанная не на территориальном, а национальном принципе¹.

Сказать, что приток иммигрантов из Центральной и Южной Америки, с которыми не всегда и не во всем ассоциируется «западная» модель демократии и ее *североамериканский вариант*, представляет собой не что иное, как «мину замедленного действия», детонатор которой может оказаться в каких угодно с идеологической точки зрения «политических руках», значит проявить как минимум если не игнорирование, то непонимание тех объективных процессов, с которыми существующей в настоящий момент политической системе так или иначе придется иметь дело, причем вероятнее всего, в самом ближайшем будущем; в противном случае не исключено, что ситуация в какой-то момент может выйти из-под контроля региональных и федеральных правящих элит. К чему это приведет – можно только предполагать, но не следует забывать о том, что условный «Юг» аккумулирует значительные территории, которые вошли в состав Соединенных Штатов преимущественно *не на добровольной основе*, а были в разное время насильственно аннексированы у монархической Испании и республиканской Мексики, как результат нескольких военных кампаний. И этого, по всей видимости, *никто не забыл* из «заинтересованных лиц», так как «иммиграционный фактор» все активнее используется в качестве своего рода «рычага давления», *протестный* или *электоральный* потенциал которого, тем более усиленный «ностальгией по утраченным территориям», возможно будет ввести в действие в ситуации крайней необходимости. «Плавильный котел», в результате работы которого ранее была сформирована историческая общность – американская гражданская нация, – все чаще начинает «пробуксовывать», так как прежнее понятие «диаспоры» (средневекового аналога благотворительной общественной организации для лиц, временно либо постоянно проживающих в другой стране), где, сохраняя культурную и языковую идентичность, человек приспособивался к новым для себя ценностям и этическим шаблонам, уже *не всегда адекватным образом отражает* социальное и политическое значение институтов подобного рода. Однако проблема даже не в том, что «плавильный котел», практически бесперебойно работавший в течение многих

¹ Причем вопрос об «автономизации» не так «гипотетичен», как может показаться на первый взгляд.

десятилетий, *несмотря на навязываемые населению толерантность и мультикультурализм, перестает в полном объеме выполнять функции по формированию «нового», эгоцентричного и бесполого, человека (кем себя «воспринимать», «ощущать» и «изображать» – каждый решает самостоятельно, если при этом не нарушаются права, свободы и законные интересы всех остальных), главное, что все это не может не отразиться на политическом режиме в целом, в итоге вынужденном каким-то образом реагировать и подстраиваться под «требования дня».* Перед государством встает дилемма: либо *все пустить на самотек* и дать обществу возможность самому выработать необходимые нормы, правила и стереотипы поведения, либо *взять инициативу по регламентации* этого процесса *на себя* и создать предпосылки для перехода в принципиально иное качество¹.

¹ Характеризуя тенденции, все более отчетливо наблюдаемые в Соединенных Штатах в контексте кризиса, переживаемого американским обществом и системообразующими государственными институтами, Патрик Бьюкенен, например, подчеркивает (при этом следует помнить, что цитируемая работа написана более десяти лет назад, когда «ситуация» была существенно другой): «Выходцы из Латинской Америки уже составляют 42 процента населения Нью-Мексико, 37 процентов населения Калифорнии, 38 процентов населения Техаса и более половины населения штата Аризона в возрасте до двадцати лет (речь идет о тех, кто de jure является и избирателем, и потенциальным депутатом, от мнения которых в течение многих десятилетий будет зависеть политический процесс на региональном и федеральном уровне, развитие или стагнация, регресс и деградация либерально-демократических институтов. – *Авт.*). Ссылаясь на исследование Центра Пью 2008 года, – констатирует консервативный публицист и советник трех американских президентов, – Майкл Герсон в 2010 году отмечал, что “выходцев из Латинской Америки – 40 процентов учащихся K-12 (обозначение американской системы начального и среднего образования, включающей в себя несколько периодов, начиная с детского сада и заканчивая выпускным классом школы. – *Авт.*) в Аризоне, 44 процента – в Техасе, 47 процентов – в Калифорнии и 54 процента – в Нью-Мексико”. Агентство штата Техас по образованию сообщало, что в 2011 году выходцы из Латинской Америки представляют большинство (50,2 процента) учеников государственных школ. Мексика движется на север (фактически мирно «отвоеванная» те территории, которые у нее были в свое время аннексированы. – *Авт.*). Этнически, лингвистически и культурно вердикт 1848 года (имеется в виду так называемый «договор Гваделупе-Идалго», который подвел итог очередной американско-мексиканской войны, согласно которому Мексика «добровольно уступила» Соединенным Штатам около 1,5 миллионов квадратных километров своей национальной территории. – *Авт.*) ликвидируется. Готова ли мексиканская “нация внутри нации” отстаивать цели, записанные в нашей конституции, – задается справедливым вопросом исследователь, – “гарантировать внутреннее спокойствие” и “содействовать всеобщему благоденствию”? Или пассивность, с которой мы реагируем на это вторжение, уничтожит наш союз?”. Об этом см.: [1, с. 191–192].

Исходя из этого, нет ничего сверхъестественного в том, что вопрос «автономизации» может быть кем-то из испаноговорящих политиков поднят в ближайшее время, что спровоцирует процессы, с которыми de facto сложносоставное государство реально не сталкивалось с периода сессии нескольких южных штатов и четырехлетнего гражданского противостояния «федератов» и «конфедератов» начала второй половины XIX в. Тем более что сепаратистские тенденции начинают себя проявлять все активнее, в той же Калифорнии или Техасе, когда-то являвшимися территориями Мексиканских Соединенных Штатов. Как бы сам собой возникает вопрос: что в подобной ситуации предпочтет «спасать» федеральная администрация – целостность страны или права и свободы всевозможных гендерных и сексуальных «меньшинств» с их пресловутыми и многим гражданам изрядно надоевшими толерантностью и мультикультурализмом? Вопрос, как говорится, риторический, так как ответ на него был уже дан в 1861 г., когда президент Авраам Линкольн с согласия Конгресса ввел регулярные войска на территорию нескольких мятежных штатов, «принуждая» их отказаться от сепаратистских идей (а не спасать негров и отменять рабство, как традиционно считают, говоря о причинах гражданского противоборства, исторически плохо образованные борцы за права «угнетенных»).

Не исключено, что у оппонентов, традиционно придерживающихся в большей или меньшей степени несколько иной точки зрения на перспективы развития современной «западной» модели либеральной демократии (в первую очередь ее американской разновидности), возникнут вполне справедливые, на их взгляд, вопросы по поводу того, каких «конкретных» целей хотели достичь авторы, так подробно и детально касаясь отдельных проблем, с которыми на соответствующем этапе исторического процесса непосредственно столкнулся политический режим стран, позиционирующих себя (имеющих основания или нет – ответ *post factum* не столь категоричен, как может кому-либо показаться) «оплотом демократии» и «примером для подражания». Реакция, какой бы она в итоге ни была, станет свидетельством того, что исследование наблюдаемых в последние годы кризисных тенденций, опровергающих многие мифологемы и демагогические штампы, характеризующие «западную» модель демократии, выполнило одну из задач, которую, помимо всего прочего, мы ставили перед собой – *вызвать* либо *спровоцировать* не только *научный*, но и *читательский* интерес к тем «специфическим особенностям» (о них, как правило, не принято рассуждать с академических кафедр, писать что-либо в школьных учебниках и публицистической литературе), с которыми был связан процесс становления и развития системообразующих институтов и процедур, *de facto* явившихся прямым или опосредованным результатом постепенного перехода к практике социально-политических отношений, в целом олицетворявших собой новую, либеральную, стадию взаимодействия государства, общества и граждан.

Возможно ли в условиях кризиса «западной» модели демократии окончательно решить «женский» вопрос?

Никто *не подвергает сомнению* вполне очевидный факт, что, начав, в результате эволюционных либо революционных преобразований, имевших место в соответствующем государстве с монархической или республиканской формой правления, переход к следующему этапу цивилизационного развития, общество и правящая элита столкнулись с проблемами, вызванными не только процессами, «характерными» для экономических, социальных и политических отношений предшествующего исторического периода (тормозившими либо во многом сдерживавшими поступательное движение вперед), но и тенденциями, обусловленными формированием ранее не актуальных или невостребованных – в силу как *объективных*, так и *субъективных* причин – со стороны участников публично-правовых и частноправовых отношений конкретных сфер, областей и направлений деятельности. Причем некоторые «тенденции», в течение веков наблюдавшиеся в большинстве государств, *независимо*

от формы правления, традиционно позиционирующих себя в качестве «примера для подражания», достались им «в наследство» от прежних этапов общественного развития без каких-либо радикальных изменений с точки зрения фундаментальных прав и свобод, в связи с чем авторы посчитали для себя целесообразным осуществить критический *сравнительно-правовой анализ* тех причин, благодаря которым, несмотря на смену политической системы, ситуация и в новых исторических условиях осталась практически неизменной. В первую очередь речь идет о так называемом «женском» вопросе, нерешенность и факультативность которого, *de facto* носившие перманентный характер, свидетельствуют, помимо прочего, о том, что «западная» модель демократии *дискриминационна по своей сути¹ и содержанию*, так как «слабый пол» (какое бы государство мы ни взяли в виде примера, за исключением «Града на холме» в начальный период колонизации и хозяйственного освоения англо-британских «заморских территорий», когда ортодоксальные протестантки и прибывшие из Старого Света на работу по договору найма в качестве законтрактованных сервентов не могли составлять большинства дееспособных переселенцев²) в процентном отношении почти во всех европейских странах, преобладая над мужской частью населения, *был в течение длительного периода времени de jure* поражен в правах³.

¹ Французская «Декларация прав человека и гражданина», принятая в период буржуазно-либеральной революции, и датированная 26 августа 1789 года, провозгласила: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах...», тем не менее, женщины получили право избирать и быть избранными только в 1946 году – *через сто пятьдесят семь лет*, одними из последних в Европе («В условиях, определенных законом, – говорится в статье 4, – избирателями являются все совершеннолетние обоюбого пола французские граждане и лица, состоящие под французской властью, пользующиеся гражданскими и политическими правами»). См.: Конституция Четвертой республики 1946 года [3, с. 232].

² Статус женщин-сервентов, заключивших договор и работавших у кого-то из переселенцев по найму, мог с правовой точки зрения выглядеть примерно следующим образом: «... в 1645 году законодательное собрание Коннектикута постановило, чтобы некую Сюзан С. за непокорное отношение к хозяйке отправили в исправительный дом, заставили тяжело работать и кормили только хлебом, а также привели бы на следующий день, дабы прочесть ей публичное наставление, и делали бы это еженедельно, пока не будет получено иное распоряжение». Об этом см.: [5, с. 119].

³ Чтобы не выглядеть голословными, говоря о реальном социальном статусе представительниц «слабого пола», процитируем небольшой фрагмент из фундаментальной монографии одного из ведущих американских историков: «Даже свободные белые женщины, привезенные в Америку не в качестве слуганок и рабынь, а как жены первых поселенцев, сталкивались с особыми трудностями. На борту “Мэйфлауэра” прибыли 18 замужних женщин. Три были беременны, одна родила мертвого ребенка в пути. Роды и болезни были настоящей бедой; к весне выжили только четыре из этих 18 женщин. К тем, кто остался жив, разделяя с мужчинами тяготы строительства новой жизни в диких местах, часто относились с особым почтением (в том числе из-за пренебрежительного и даже расистского отношения к индейским женщинам как «слабому полу». – *Авт.*), поскольку в них крайне нуждались. А когда мужчины гибли, женщины зачастую выполняли их работу. Кажется, что в течение первого столетия существования колоний и позднее женщины американского фронта были близки к равноправию с мужчинами. Но всех колонистов тяготели идеи, привнесенные на новый континент переселенцами из Англии, – идеи христианского учения (интересно, как бы отнеслись ко всему этому современные суфразажистки и феминистки, выступающие за равноправие полов, не говоря уже о всевозможных гендерных и сексуальных

Именно поэтому возникла необходимость, исследуя кризис «западной» модели демократии, рассматривать проблемы, обусловленные юридическим и социальным статусом представительниц «слабого пола», как бы под разными «углами восприятия», в определенных ситуациях *повторно обращаясь* к тем вопросам, на которые уже были даны ответы (удовлетворившие всех или лишь какую-то часть оппонентов – существенного значения не имеет). Признать, что современные женщины прежде всего с точки зрения правовой эмансипации принципиальным образом практически ничем не отличаются от тех, кто стал неотъемлемой частью электората, депутатского и судейского корпуса не более ста лет назад, значит согласиться с ложным тезисом, согласно которому только (если не исключительно!?) действующая «западная» модель демократии и ее американская разновидность могут служить «примером для подражания», так как в максимальной степени отражают интересы и потребности широких слоев населения. Как ни странно, парадокс состоит в том, что *в основе* либеральной демократии (как бы к этому ни относились апологеты, с пеной у рта доказывая, что это лучшее из того, что за последние двести пятьдесят лет смогла создать цивилизация, взяв в качестве «образца» античные рабовладельческие города-государства) лежат *популизм, демагогия, лицемерие и радикализм*, которые заретушированы словами о «свободе, равенстве и братстве», начерченными на знаменах борцов с авторитаризмом и тоталитаризмом, наивно полагававших, что «парламент», его институты и процедуры, несмотря на недостатки, есть не что иное, как одна из форм «подлинного народовластия» (при этом совершенно не задумываясь над тем, что весьма *значительная часть дееспособных граждан*, в первую очередь «слабый пол» и «цветные», полностью, благодаря цензам, не обладает правами либо существенным образом в них *de facto* ущемлена или *de jure* ограничена). Однако народ и «избранники народа» – это не одно и то же.

«меньшинствах»? – *Авт.*) Английское право было суммировано в документе “Законодательные решения о правах женщин”, датированном 1632 годом: «В этом объединении, которое мы называем брачным союзом, правда то, что муж и жена едины, но понимать это надо так. Когда ручеек или речка впадают в Роданус, Хамбер или Темзу, малая речушка утрачивает имя свое... Женщина, выйдя замуж, получает статус находящейся под покровительством мужа... “закрывает лицо вуалью”, то есть уходит в тень; она лишается своего течения. Я могу правдивее сказать замужней женщине, что ее новое “я” – это ее наставник, ее партнер, ее хозяин...»

Рассматривая юридический статус представительниц «слабого пола» в колониальный период, один из авторов пишет: «Контроль мужа над женой предполагал право выпороть ее... Но он не мог изувечить жену или лишить ее жизни». Что же касается имущественных прав, то «помимо абсолютного распоряжения личным имуществом жены и недвижимостью, которой она обладала, супруг мог присвоить любой ее доход. Он забирал средства, заработанные ее трудом... Естественно, из этого следовало, что и вырученные от совместной работы мужа и жены деньги принадлежали первому». Родить внебрачного ребенка для женщины было преступлением, и архивы колониальных судов переполнены матерями дел женщин, которых привлекли к уголовной ответственности за “блуд”, – при этом отца ребенка закон не трогал и оставлял на свободе». Цит. по: [5, с. 120].

Речь не идет о том, что, невзирая на механизмы «уравнивания» в правах по гендерному принципу, непосредственно «актуализированные» в последние десятилетия, представительницы «слабого пола» (в этом обозначении, на наш взгляд, *нет ничего унижительного*, тем более порочащего честь и достоинство, как могло бы показаться тем интерпретаторам, которые даже в традиционных терминах пытаются найти негативную смысловую коннотацию) по-прежнему «выведены за скобки» политического процесса; наоборот, *наблюдается четко выраженная тенденция ущемления прав* белых мужчин в качестве своего рода «возмещения вреда» за «недополученное в прошлом». В перспективе, причем краткосрочной, буржуазно-либеральный парламентаризм придет, вероятно, к тому, что когда-то имело место в рамках «советской» модели демократии, где действовало правило, согласно которому в высших, региональных и местных органах представительной власти все – от классов до народностей – составные элементы общества были аккумулированы *в определенной пропорции*. Иначе говоря, не исключено, что «представительство», особенно в сложносоставных государствах (к которым, несмотря на его официальный унитарный характер, относится «пародина» парламентаризма – Соединенное Королевство), *de facto* либо *de jure* в процентном отношении будет «отражать» не только расовую или этническую, но и гендерную (в первую очередь «третий» пол, «родителя номер один» и «родителя номер два») специфику дееспособного населения. Отчасти *наблюдаемая* в целом ряде стран, ассоциирующих себя с «западной» моделью демократии (в англосаксонском варианте и его британской или американской разновидности), *феминизация* тех областей *общественных отношений*, где до сравнительно недавнего по историческим меркам времени доминировали, как правило, белые мужчины, *вызвана тенденциями*, направленными, в частности, *на разрушение* традиционных брачно-семейных *ценностей и мировоззрения*, морально-этических норм и правил поведения, по существу беспрецедентным падением рождаемости среди потомков протестантских переселенцев и иных европейских религиозных диссидентов «первой» и «второй» волны. Политика, циклический характер избирательных кампаний, законодательная, судебная и административная деятельность (не говоря уже о карьере адвоката, чиновника и военнослужащего), а *не семья* в ее, так сказать, «классическом» понимании и значении (в лучшем случае сожительство или партнерство¹) – вот что теперь у многих представительниц так называемого «слабого пола» рассматривается

¹ Под ультралиберальными лозунгами полного демонтажа или слома архаичных социальных институтов.

в качестве *профессиональных приоритетов и социальных ориентиров*, о чем свидетельствует факт отсутствия у большинства руководителей правительств, министерств и парламентов детей и внуков. Такого рода тенденции присущи постмодернистскому обществу в целом, что *является, судя по всему, одной из особенностей кризиса*, который переживает «западная» модель демократии и ее системообразующие институты. «Сидеть на двух стульях» – карьере и семье – получается, по всей вероятности, не у всех, поэтому «предпочтение» отдается всевозможным суррогатам в виде продвижения по корпоративной, служебной или партийной иерархической лестнице в ущерб всему остальному.

В результате под не совсем корректно понимаемым тезисом о гендерном равенстве (хирургически изменив «внешние признаки», кто-то наивно считает, что он с биологической и анатомической точки зрения также стал «другим») с настойчивостью, заслуживающей более адекватного применения, *нарушается баланс* между «женскими» и «мужскими» социальными функциями, при этом не отдается отчет в том, что *итогом «деформаций» подобного рода* могут быть не только фундаментальные изменения характера общественных отношений, при которых каждый пол веками обладал «эксклюзивными», свойственными лишь ему, предметами ведения, только в исключительных, строго ограниченных случаях или форс-мажорных ситуациях *de facto* вторгаясь в несвойственные ему сферы деятельности, но и *трансформация самосознания*, радикализм которой (о чем даже не мечтали футурологи, провозгласившие «конец истории») превзойдет все «мыслимое» и «немыслимое», с чем до этого приходилось сталкиваться. В очередной раз встает вопрос о целесообразности абсолютизации прав и свобод человека, ее гипертрофированности, базирующейся на принципах и ценностях толерантности и мультикультурализма, приобретающей все более отчетливые тоталитарные черты и свойства на фоне тенденций, направленных в той или иной степени на ущемление каких-либо проявлений «традиционности». Как следствие – *резкое падение профессионализма*, обусловленное в том числе тем, что соответствующие должности в механизме разделения властей занимают (в рамках так называемой «системы заслуг»), как правило, *исходя из партийной принадлежности*, а не полученного образования, стажа, опыта или специфики работы, поэтому классические «мужские» должности (например, связанные с обороной, безопасностью, внешними сношениями) «резервируются» с учетом «гендерных квот» (в дополнение к которым все чаще предлагаются кандидаты от всевозможных «меньшинств»), тем самым игнориру-

ются исторический опыт и практика разделения труда, отражающие традиции и особенности процесса государственного строительства, присущие конкретной стране. Складывается впечатление, что современный «слабый пол» как бы «стесняется» того, что он «состоит» не из мужчин, а из женщин, *стремясь всеми правдами и неправдами изменить существующее положение дел*, «доказывая» (правда, совершенно непонятно с какой целью) свою состоятельность и востребованность. На «скорейшую замену» не отвечающих «реалиям дня» стереотипов (архаичных и а priori недемократических?), исходя из которых государству и обществу по-прежнему *крайне необходимы* «женские» и «мужские» социальные функции, направлена идеологическая машина, не имеющая по своим «возможностям» и потенциалу сопоставимых исторических аналогов (даже советская пропаганда и аппарат, которым она фактически обладала, вероятнее всего, потерпели бы в итоге фиаско), поэтому противопоставить ей что-либо приемлемое у тех, кто ассоциирует себя и ближайшее окружение с традиционными ценностями, не только *чрезвычайно сложно*, но и, судя по всему, бесперспективно¹.

Список литературы:

1. Бьюкенен, П. Самоубийство сверхдержавы / П. Бьюкенен; пер. с англ. К.М. Королева. – М. : Изд-во АСТ, 2016. – 640 с.
2. Валлерстайн, И. Мир-система Модерна. Т. 1: Капиталистическое сельское хозяйство и истоки европейского мира-экономики в XVI веке / И. Валлерстайн; предисл. Г.М. Дерлутьяна, пер. с англ., литер. редакц., комм. Н. Проценко, А. Черняева. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Русский фонд содействия образованию и науке, 2016. – 552 с.

¹ В связи с этим в очередной раз встает вопрос о таких понятиях, как «равенство» и «равноправие», о которых в последнее время сказано – с официальных и неофициальных трибун – достаточно много, тем самым как бы подчеркивается, что «гендерная» проблема (после того как «слабый пол» получил, наконец, право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, радикальные феминистки и суфражистки на этом и не думали останавливаться, как посчитали, видимо, традиционные правящие элиты, потребовав «уравнять» мужчин и женщин во всем, начиная с политической и общественной деятельности и заканчивая различными видами спорта) продолжает, несмотря ни на что, быть актуальной и востребованной. При этом процесс деформации затронул такие сферы отношений, с которыми конкретный пол – мужской или женский – ассоциировался на протяжении нескольких тысячелетий, не только не вызывая вопросов, в той или иной степени связанных с гендерным неравенством и принуждением (ни у кого и в мыслях не было, что сменивший половую принадлежность «мужчина» будет вместо своей «жены», периодически рожать детей и заниматься их воспитанием, а «женщина», ощущающая себя «мужчиной», работать шахтером, металлургом или командовать солдатами), но и рассматриваясь в качестве основания статуса и профессиональной дифференциации. Эгоцентричный и бесполоый «индивид» – вот тот магистральный вектор трансформации и расчеловечивания, в сторону которого смещается цивилизационное развитие современного «западного» общества.

Речь не идет о том, что «кому-то» необходимо «что-то» запретить, проблема состоит в том, что *любая абсолютизация*, в том числе прав и свобод, *ведет к анархии*, вседозволенности и поправно прав тех категорий граждан обоих полов, кто отторгает – как мракобесие – все те постмодернистские «новеллы», которые de facto насаждаются обществу в качестве эксклюзивного «примера для подражания».

-
3. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост. докт. юрид. наук, проф. Н.А. Крашенинникова. – М. : ЗЕРЦАЛО, 2000. – 496 с.
 4. Джон Роберт Сили. Рождение Англии / Крэмб Дж.А., Сили Дж.Р. Британская империя. Разделяй и властвуй! / пер. с англ. – М. : Родина, 2019. – 400 с.
 5. Зинн, Г. Американская империя. С 1462 года до наших дней / Г. Зинн. – М. : Родина, 2020. – 752 с.
 6. Редикер, М. Корабль рабов. История человечества / М. Редикер. – М. : Прогресс, 2021. – 544 с.
 7. Римини, Р. Краткая история США / Р. Римини; пер. с англ. О. Алексаняна. – М. : КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2018. – 480 с.

А. Д. Машкова,
ассистент кафедры
гражданского права и процесса
Юридического института
Северо-Кавказского
федерального университета

A. D. Mashkova,
Assistant of the Department of Civil Law
and Process of the Law Institute North
Caucasus Federal University
polshina-a@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-254-260

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ТОКЕНИЗАЦИИ: ЧАСТНОПРАВОВЫЕ И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению основных направлений токенизации в Российской Федерации. Целью исследования стало проведение междисциплинарного исследования, учитывающего вопросы частного правового и публично-правового характера токенизации как инновационного явления. Достижению цели способствовали такие методы, как анализ и синтез, формально-юридический метод. Комплексный характер работы обуславливает применение сравнительно-правового метода. Автор делает акцент на анализе правовых аспектов токенизации безналичных средств и приходит к выводу, что токенизация – это механизм, с помощью которого ожидается активное развитие не только относительно безналичных денежных средств, но и других цифровых активов и прав. Различные аспекты и направления токенизации требуют рассмотрения не только соответствующих правовых, но и экономических, технических вопросов для обеспечения безопасности и эффективности использования токенов в рамках различных правовых отношений.

Ключевые слова: токен, токенизация, цифровые права, цифровые финансовые активы, цифровой рубль.

THE MAIN DIRECTIONS OF TOKENIZATION: PRIVATE-LEGAL AND PUBLIC-LEGAL ASPECTS

Abstract: the article is devoted to the consideration of the main directions of tokenization in the Russian Federation. The aim of the study was to conduct an interdisciplinary study that takes into account the issues of private-legal and public-legal nature of tokenization as an innovative phenomenon. Methods such as analysis and synthesis, the formal legal method contributed to the achievement of the goal. The complex nature of the work determines the application of the comparative legal method. The author focuses on the analysis of the legal aspects of tokenization of non-cash funds and comes to the conclusion that tokenization is a mechanism through which active development is expected not only with respect to non-cash funds, but also other digital assets and digital rights. Various aspects and directions of tokenization require consideration not only of the relevant legal, but also economic, technical issues to ensure the safety and effectiveness of their use of tokens within various legal relations.

Keywords: token, tokenization, digital rights, digital financial assets, digital rouble.

С принятием в 2017 г. Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы в стране наблюдается повсеместный процесс цифровизации, который, с одной стороны, существенно облегчает функционирование различных общественных институтов, с другой – создает для государства дополнительные вызовы, особенно в сфере правовой регламентации принципиально новых цифровых правоотношений.

Все большую актуальность в рамках цифровой трансформации общества приобретает токенизация – процесс замещения оригинальных данных уникальным идентификатором, то есть токеном. Термин «токенизация» довольно часто используется, но не раскрывается в нормативных правовых актах Банка России. Л. В. Санникова и Ю. С. Харитоновна под токенизацией понимают выпуск токенов, представляющих стоимость реального актива [1, с. 70].

Процесс токенизации регулируется в различных нормативных правовых актах.

Во-первых, Федеральный закон от 27 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровых валютах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который устанавливает основные правила и требования для осуществления операций с цифровыми финансовыми активами, включая токены [2].

В связи с этим необходимо рассмотреть соотношение понятий «токен», «криптовалюта», «цифровые финансовые активы» и «цифровые права». Непосредственный анализ следует начать с определения цифровых прав, которые в 2019 г. были закреплены в качестве новых объектов гражданских прав. Для полного понимания цифровых прав необходимо провести анализ ст. 141.1 Гражданского кодекса РФ. В п. 1 данной статьи законодателем была предпринята попытка дать определение цифровых прав [3], но фактически в нем определяется круг прав, которые могут быть признаны цифровыми и реализуемы только с помощью информационной системы. В доктрине гражданского права ведется дискуссия относительно необходимости рассмотрения цифровых прав как объектов. В качестве аргумента приводится тезис о том, что цифровое право – это не принципиально новое имущество, а лишь новый способ его выражения и измерения [4]. Несмотря на это закрепление цифровых прав в законодательстве РФ является объективной реальностью, что привело к необходимости становления законодательства о цифровых финансовых активах.

Цифровыми финансовыми активами в Российской Федерации признаются цифровые права, включающие денежные требования,

возможность осуществления прав по эмиссионным ценным бумагам, права участия в капитале непубличного акционерного общества, право требовать передачи эмиссионных ценных бумаг, которые предусмотрены решением о выпуске цифровых финансовых активов в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, выпуск, учет и обращение которых возможны только путем внесения (изменения) записей в информационную систему на основе распределенного реестра, а также в иные информационные системы [2]. Исходя из положений ГК РФ и Закона о ЦФА, можно выделить два вида цифровых прав: во-первых, утилитарные цифровые права, во-вторых, цифровые права, являющиеся цифровыми финансовыми активами.

Функционирование цифровых финансовых активов посредством технологии блокчейн ставит необходимость их соотношения с токенами и криптовалютой. В связи с этим «цифровые финансовые активы» являются наиболее общим термином.

Под криптовалютой принято понимать децентрализованную цифровую (виртуальную) валюту [5]. Подавляющее большинство криптовалют – это мера стоимости собственного ресурса. Это значит, что цена этих криптовалют определяется исключительно спросом и предложением на криптобирже.

В переводе с английского «токен» означает «знак, символ». Как правило, данный термин используется в технической сфере, а также в информационной среде с целью обозначения систем, обеспечивающих кибербезопасность, однако в последнее время он все чаще упоминается в подзаконных нормативных правовых актах, что подчеркивает его включение в правовое поле РФ. Несмотря на то, что токен представляет собой в первую очередь финансовый инструмент, одной из первых определений понятия «токен» в гражданско-правовой доктрине дала профессор Л.Ю. Василевская, указавшая, что он выступает так называемым объектом в цифре. Автор также обращает внимание на то, что токен может рассматриваться в двух аспектах:

- 1) цифровой код объекта;
- 2) цифровой ключ, посредством которого возможно определить того, кому принадлежит тот самый «объект в цифре» [6].

Принципиальное отличие токена от криптовалюты заключается в наличии эмитента. В то время как эмиссия криптовалюты осуществляется через майнинг, эмиссия токенов полностью зависит от конкретной организации. Это означает, что только организация, которая выпускает токены, имеет контроль над их эмиссией. Таким образом, токены представляют собой более централизованную форму цифровых активов по сравнению с криптовалютой.

Во-вторых, различные акты Банка России, которые детализируют требования и правила для осуществления операций с цифровыми финансовыми активами, включая отдельные положения по токенизации, что приобрело особую актуальность в связи с введением цифрового рубля. В Проекте основных направлений развития финансового рынка РФ на 2024 год и период 2025 и 2026 годов в качестве одной из задач цифровизации финансового рынка названо его регулирование таким образом, чтобы оно способствовало развитию токенизации [7].

Ранее, в сентябре 2023 г. был опубликован информационно-аналитический доклад Центрального Банка РФ «Токенизированные безналичные деньги на счетах в банках» [8]. В нем Банк России провел наиболее полный анализ токенизации безналичных денежных средств, упоминающийся в актах мегарегулятора с 2018 г., но не раскрываемый. Согласно докладу, Банк России занимается активным изучением возможности применения токенизированных безналичных денег в российской финансовой системе и разрабатывает соответствующие регулирующие нормативные акты. Как уже упоминалось выше, одним из направлений токенизации стал эксперимент по выпуску на блокчейн-платформе ЦБ РФ цифрового рубля – новой формы национальной валюты, по своей природе являющейся токеном.

Отдельно стоит выделить актуальность анализа правовых аспектов токенизации безналичных средств, представленных в информационно-аналитическом докладе, так как токенизация поставила перед государством новые вызовы. В первую очередь возникает вопрос об учете токенизированных обязательств и их исполнении. В этом случае возможен один из двух вариантов: учет подобного рода обязательств на платформе конкретного банка или же создание единой платформы, в рамках которой будет происходить информационный обмен между банками, участвующими в токенизированных обязательствах. На примере цифрового рубля можно определить, что Россия избрала для себя второй, нативный подход, называемый так в мировой практике. Как и любое явление, нативный подход имеет как положительные, так и отрицательные черты. Отметим проблему обеспечения безопасности единой для всех банков платформы, поскольку она может быть подвержена кибератакам, что поднимает еще один важный вопрос о защите данных (соблюдение банковской и коммерческой тайны) и токенизированных сделок. Еще одним важным аспектом, который необходимо учесть, является соответствие единой платформы внутренним стандартам банков, которые используют разные технические решения и протоколы связи, что может затруднить обмен информацией между ними. С другой стороны, можно предположить, что эта платформа

будет способствовать улучшению межбанковского сотрудничества, повышению прозрачности операций с токенами.

Отдельно ЦБ РФ анализируются вопросы, связанные с регулированием смарт-контрактов как одного из ключевых преимуществ токенизации безналичных средств на счетах в банках. Отмечается целесообразность закрепления дополнительных требований к ним: определить необходимый уровень открытости кода, установить ответственное лицо за соответствие кода на языке, который был бы понятен обывателю.

Положения доклада подчеркивают, что токенизация – это механизм, с помощью которого ожидается активное развитие не только относительно безналичных денежных средств, но и других цифровых активов и цифровых прав. Соответственно, по мнению авторов доклада, токенизация может быть регламентирована не только в рамках финансового законодательства, но и подпадать под нормы иных отраслей права.

Прежде чем перейти к анализу основных направлений токенизации, стоит сказать, что они, хоть и условно, но взаимосвязаны с классификацией самих токенов с точки зрения их функциональности. Можно выделить программные, платежные, кредитные и инвестиционные токены, а также токены, которые закрепляют права на какие-либо объекты (движимые и недвижимые).

Итак, токенизация может быть урегулирована законодательством о защите персональных данных. Если токенизация осуществляется с целью обработки персональных данных, организации должны соблюдать требования, установленные законодательством, в частности по защите данных, обязанности получения согласия субъектов данных и неразглашению персональных данных.

Кроме того, если токенизация связана с использованием криптографических методов, то она будет регламентироваться законодательством о криптографической защите информации, включая требования к алгоритмам шифрования, сертификации криптографических средств и защите ключей.

По пути токенизации также идут отношения в области интеллектуальной собственности. Ярким примером можно назвать оборот NFT – невзаимозаменяемых токенов криптоискусства. На данный момент российское законодательство не регулирует отношения по обороту NFT. Ю.С. Харитоновна высказывает предположение о том, что создание и купля-продажа невзаимозаменяемых токенов криптоискусства регулируется ст. 141.1 Гражданского кодекса РФ [9]. Однако норма о цифровых правах не отражает всей специфики токенизации

интеллектуальной собственности, в связи с чем обозначилась необходимость в установлении правового режима NFT.

Одним из направлений токенизации является привязка токена к материальному активу. Например, токен может быть привязан к золоту, и его цена будет расти вместе с повышением цен на золото. Условный эмитент играет роль распределителя прав учета и управления активом. Он определяет, какие именно права будет иметь покупатель токена и какие условия будут связаны с этими правами.

Отдельно в доктрине также выделяется токенизация недвижимости [10]. С ее помощью возможно инвестирование, то есть вложение средств в недвижимое имущество с целью получения прибыли от сдачи ее в аренду и т.д. Стоит оговориться, что в Российской Федерации процесс токенизации недвижимости специально не регламентирован, а значит, возможны два варианта его реализации:

1) токенизировать недвижимость в юрисдикции стран, с которыми Россией были провозглашены дружеские отношения, и где данный процесс получил более детальную регламентацию;

2) токенизировать недвижимость в рамках действующего законодательства РФ, руководствуясь при этом общедозволительным принципом «разрешено все, что не запрещено законом» до тех пор, пока на это не будет установлено запрета на законодательном уровне или данные правоотношения не получают специального правового регулирования.

В связи с этим согласимся с Л. Новоселовой, утверждающей, что выделение токенов, которые закрепляют имущественные права в самостоятельный объект гражданского права, что имеет большое сходство по своей правовой природе с ценными бумагами, может осуществляться, но все же требует выделения особенностей токенов от уже законодательно регламентированных гражданско-правовых объектов [11]. Сущностные отличия токенов должны быть выделены не только относительно иных объектов, но также в зависимости от функционала самих токенов. По своей сущности токены в сфере недвижимости представляют собой долговое обязательство эмитента перед его владельцем.

Подводя итог исследованию основных направлений токенизации отметим, что этот процесс стал инновацией не только на финансовом рынке, но и распространил свое влияние на гражданско-правовые отношения. Частноправовые аспекты токенизации относятся к использованию токенов как в коммерческих и корпоративных отношениях так и в отношениях интеллектуальной собственности. Публично-правовые аспекты токенизации связаны с регулированием использования

токенов государственными органами. В Российской Федерации процесс токенизации в наибольшей степени регламентирован на уровне нормативных правовых актов Банка России и проявляется в том, что с августа 2023 г. в стране действует новая форма валюты – цифровой рубль. Цифровой рубль стал новым объектом гражданского права, получив свое закрепление в ст. 128 ГК РФ [9]. Различные аспекты и направления токенизации требуют рассмотрения не только соответствующих правовых, но и экономических, технических вопросов для обеспечения безопасности и эффективности использования токенов в различных областях деятельности.

Список литературы:

1. Санникова, Л.В. Цифровые активы: правовой анализ / Л.В. Санникова, Ю.С. Харитонова. – М.: ООО «4 Принт», 2020. – 304 с.
2. О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5018.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301.
4. Суханов, Е.А. Вещное право : научно-познавательный очерк / Е.А. Суханов. – М.: Статут, 2017. – 560 с.
5. Криптовалюты: тренды, риски, меры : доклад Центрального банка РФ для общественных консультаций от 20 января 2022 г. – URL: https://static.consultant.ru/obj/file/doc/bank_200122.rtf (дата обращения: 21.05.2024).
6. Василевская, Л.Ю. Токен как новый объект гражданских прав: проблемы юридической квалификации цифрового права / Л.Ю. Василевская // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 5 (102). – С. 111–119.
7. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2024 год и период 2025 и 2026 годов : проект Банка России от 27 октября 2023 г. // Официальный сайт Банка России. – URL: https://cbr.ru/content/document/file/155957/onrfr_2024-26.pdf (дата обращения: 21.05.2024).
8. Токенизированные безналичные деньги на счетах в банках : информационно-аналитический доклад Банка России от 7 сентября 2023 г. // Официальный сайт Банка России. – URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/152926/review_token.pdf (дата обращения: 22.05.2024).
9. Харитонова, Ю.С. Токенизация искусства и право интеллектуальной собственности / Ю.С. Харитонова // Юрист. – 2021. – № 9. – С. 65–73.
10. Ермолаева, В.А. Токенизация недвижимости: от демократизации рынка до новых правовых вызовов / В.А. Ермолаева // Право и бизнес. – 2021. – № 4. – С. 25–29.
11. Новоселова, Л. «Токенизация» объектов гражданского права / Л. Новоселова // Хозяйство и право. – 2017. – № 12. – С. 29–44.

А. А. Мохов,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
Центра научных исследований
Всероссийского государственного
университета юстиции

A. A. Mokhov,
Doctor of Law, Professor, Chief
Scientific Officer of the Center
for Scientific Research of All-Russian
State University of Justice (RLA
of the Ministry of Justice of Russia),
med-farm-law@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-261-268

МАТЕРИНСТВО КАК ФЕНОМЕН И ЕГО ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА

Аннотация: в статье рассматривается феномен материнства в современной России. Автор приходит к выводу о наличии потребности не только в фиксации общих положений о материнстве и его защите в отечественном законодательстве, но и в ускоренном развитии данного института в связи с ростом угроз как биологического (рост женского бесплодия, снижение рождаемости), так и социального (негативное влияние биомедицинских, социальных и иных технологий) характера. В России имеются некоторые нормы, направленные на защиту материнства (в основном нормы трудового и социального права). Автор полагает возможным формирование корпуса общих и специальных норм в семейном, здравоохранительном, трудовом, социальном и ином законодательстве, обеспечивающих эффективную защиту материнства.

Ключевые слова: материнство, родительство, защита материнства, единство биологического и социального, развитие законодательства.

MOTHERHOOD AS A PHENOMENON AND ITS LEGAL PROTECTION

Abstract: the article examines the phenomenon of motherhood in modern Russia. The author comes to the conclusion that there is a need in domestic legislation not only to fix the general provisions on motherhood and its protection, but also the accelerated development of this institution in connection with the growing threats of both biological (growth of female infertility, decrease in fertility) and social (negative impact of biomedical, social and other technologies) plans. In Russia, there are some norms aimed at protecting motherhood (mainly norms of labor and social law). The author believes that it is possible to form a corpus of both general and special norms in family, health, labor, social and other legislation that ensure effective protection of motherhood.

Keywords: motherhood, parenthood, protection of motherhood, unity of biological and social, development of legislation.

В соответствии с ч. 2 ст. 7 Конституции РФ в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка материнства, а в силу ч. 1 ст. 38 материнство находится под защитой государства.

Следует также упомянуть п. ж.1 ч. 1 ст. 72 Конституции. Согласно документу, защита материнства отнесена к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ.

Общие конституционные положения о поддержке материнства и его защите, как это следует из сложившейся практики развития национального права, а также из положений самой Конституции, получают развитие в федеральных законах и законах субъектов РФ.

Уже в ст. 1 Семейного кодекса РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ появляется норма о том, что материнство находится под защитой государства. Однако далее акт содержит положения об установлении, оспаривании материнства, а также касающиеся суррогатного материнства. Иными словами, Кодекс лишь фиксирует закрепленное в Конституции положение о защите материнства.

Традиционно вопросам материнства уделяется внимание в Трудовом кодексе РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (обеспечение охраны здоровья женщин на отдельных работах, перевод на другую работу беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет, и др.).

Не может обойти стороной материнство законодатель и в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [1]: в ч. 1 ст. 52 Закона закреплено положение об охране материнства, а также его поощрении государством. Кроме того, акт упоминает медицинские организации охраны материнства.

Как справедливо пишет Н.В. Летова, принцип государственной защиты материнства исторически относится к числу базовых положений нашего законодательства, а его наличие свидетельствует об особом значении материнства для государства [2].

Однако адресат реализуемой политики нередко оказывается размытым. Так, большая часть норм Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» посвящена урегулированию отношений, возникающих в связи с применением вспомогательных репродуктивных технологий, суррогатного материнства.

На поддержку материнства направлены положения социального законодательства, закрепленные в таких актах, как Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [3] и Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» [4].

В связи с развитием биомедицинских и иных технологий на гарантии, адресатом которых законодатель изначально считал исклю-

чительно женщин, стали претендовать лица мужского пола, а также иные лица, имеющие проблемы с половой идентификацией.

Нормы, направленные на обеспечение социальных гарантий беременных женщин и матерей (женщин, имеющих детей до достижения ими определенного возраста), не позволяют дать точных ответов на следующие вопросы: что, собственно, понимают под материнством? какими правовыми средствами и механизмами обеспечивается защита материнства? по каким направлениям и в каких случаях государством должна обеспечиваться поддержка материнства? Сложным также является поиск ответа на вопрос об эффективных мерах поощрения материнства в современных реалиях.

На все эти вопросы трудно дать полный, обстоятельный ответ в границах настоящей статьи, но можно попытаться ответить на самый важный из них – что же из себя представляет материнство? Поняв исследуемый феномен, изучив его, можно составить представление об основных угрозах и рисках для материнства, следовательно, определить механизмы их нивелирования, а также разработать систему мер защиты, охраны материнства и его поощрения.

Удивительно, но среди работ ученых-юристов довольно редко встречаются труды, посвященные исследованию феномена материнства и его правовой защиты, хотя нормы, регулирующие отношения родства и свойства, вопросы репродукции человека, по своей значимости и остроте становятся ключевыми для конкретного общества [5].

Материнство многие десятилетия выступало предметом исследований в области в основном естественных наук. Лишь с середины XX в. стал нарастать интерес представителей гуманитарных и общественных наук к материнству. Пару последних десятилетий пишут преимущественно о суррогатном материнстве, т.е. замещающей технологии, позволяющей женщине решить проблему бездетности.

В предшествующий биотехнологической революции период феномен материнства не вызывал заметного интереса ученых и политиков в силу «естественного хода дел». Бурное развитие биомедицинских и иных технологий заставляет по-новому взглянуть на, казалось бы, очевидные явления... В числе таких технологий вспомогательные репродуктивные технологии, суррогатное материнство, генетические технологии, биопринтинг, «искусственная матка».

Между биологическим и социальным, традициями и новациями все чаще возникает конфликт, отсюда и возникновение потребности в эффективной защите фундаментальных ценностей личности, семьи, общества, государства. Об этом со всей очевидностью свидетельствуют документы стратегического планирования последних

нескольких лет. Так, в Указе Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [6] акцентируется внимание на вопросах поддержки материнства. В Указе Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» [7] материнство прямо в качестве самостоятельной ценности не фиксируется, однако каталог декларируемых ценностей (крепкая семья, приоритет духовного над материальным, милосердие, взаимопомощь и взаимоуважение, преемственность поколений и другие) подразумевает сложившееся и поддерживаемое в обществе традиционное отношение к матери и материнству.

Можно также в качестве примера привести Указ Президента РФ от 15 августа 2022 г. № 558 «О некоторых вопросах совершенствования государственной наградной системы Российской Федерации» [8], в котором в целях защиты материнства было установлено звание «Мать-героиня».

В связи с изложенным для понимания материнства как феномена следует обращаться в первую очередь к трудам биологов, медиков, педагогов, психологов, социологов, философов. При этом надлежит учитывать, что каждая наука имеет собственный предмет. Медиков интересуют, главным образом, физиологические изменения, происходящие с женщиной в период беременности и после родов. Психологи рассматривают проблемы психологической готовности к беременности, родам, материнству. Социологи акцентируют внимание на процессах воспроизводства населения, типичных моделях материнства. Иногда вопросы материнства, «отклоняющего» поведения женщин в связи с беременностью и родами представляют интерес для криминологов.

Многие авторы рассматривают феномен материнства как сложное сочетание в человеке биологического и социального и, несомненно, в связке с родительством как социальным институтом, главными задачами которого являются воспитание, социализация детей. При этом материнство ставится на первое место в силу более тесной связи матери с ребенком. Под самим родительством чаще всего предлагается понимать ценность, проявляющуюся через потребность женщин и мужчин быть родителями [9].

В связи с этим описание материнства в основном дается через взаимосвязь таких понятий, как «женщина», «мать», «ребенок», «семья», «ответственность».

В рамках традиционного подхода, культивируемого и поддерживаемого обществом и государством до начала XX в., материнство

рассматривалось как естественная и основная роль женщины, священный долг перед семьей и обществом. Материнство есть образ жизни женщины, т.е. то, к чему она готовится, и то, в чем она реализуется. Совершенствование женщины происходит также через материнство [10].

Двадцатый век можно охарактеризовать как период попытки слома ряда традиций. Неоднократно предпринимались шаги демонтировать институт семьи, что привело к тому, что количество семей продолжает неуклонно снижаться, а число разводов растет. Имеет место и тенденция к бессемейности.

Нарастают проблемы в области обеспечения демографической безопасности как в связи с широкой доступностью контрацептивных технологий (аборты по желанию женщины, в т.ч. медикаментозные, бесконтрольная контрацепция, медицинская стерилизация), так и в связи со снижающимся репродуктивным потенциалом народа (уменьшение количества женщин фертильного возраста, рост бесплодия в популяции и др.). Некоторые течения были «созданы» политиками советского периода и не преодолены до настоящего времени, отдельные – привнесены из-за рубежа в конце XX – начале XXI в. (постмодернизм, феминизм, чайлдфри др.).

По существу, мы наблюдаем две противоположные тенденции: с одной стороны – попытка упорядочить базовые, основополагающие группы общественных отношений, с другой – усиление деструктивных процессов, «управляемого хаоса», который является таковым лишь в головах тех, кто считает, что ему подконтрольны все процессы. В этой связи логичными, обоснованными видятся попытки государства стабилизировать определенные процессы. Отсюда – внимание к традициям и национальной культуре, оптимизирующим как социальную, так и биологическую жизнедеятельность человека, обеспечивающих выживание этноса, возможность его развития.

Не случайно в последние годы получает развитие не только на теоретическом, но и на практическом уровне направление обеспечения ментальной безопасности, формирования и поддержания коллективного ментального иммунитета как основы сохранения общества и государства. Как недавно написал А.М. Ильницкий, «стратегия гегемона – ментальный геноцид» [11]. Этой агрессивной внешней политике нужно противопоставить заслон.

Одним из базовых компонентов существующей культурно-мировоззренческой системы, по верному мнению А.Ю. Зуруевой, является материнство [12]. В этой системе оно рассматривается как базовая потребность женщины [13].

Однако имеют место также заявления следующего рода. Материнская мотивация и материнская установка не являются «ни продуктом биологии, ни результатом произвольного ролевого обучения» [14]. Даже биологическое предназначение, биологическую функцию автор пытается опровергнуть, ставя перед собой вполне определенную задачу. Отсюда – отношение к материнству как к экономической функции, которая должна быть оплачена, как и любая другая работа, право на аборт и другие так называемые современные права. Но ведь до сих пор понятие материнства в широко известных словарях практически синонимично с понятием «инстинкт матери» [15] или производным от него. Естественный и социальный компоненты диалектически взаимосвязаны в современном обществе.

Такого рода идеи, концепции, теории не случайны. Задача их адептов и учеников – разрушить те немногочисленные ориентиры, которые остались у патриархальных, традиционных обществ. Так, образ материнства в православии – это идеал матери, символ вечной женственности, образец, передаваемый из поколения в поколение [16]. В понимании некоторых современных исследователей – вспомогательная функция, обременительная работа. Материнство и многодетность даже рассматривают как бунт против власти. По крайней мере, так на них смотрят представители некоторых западных научных школ. В этой связи Л.И. Моисеенко пишет: «...рабу внушают, что хорошо быть рабом: не надо заводить семью и детей! Он свободен от этого!» [17]. И если около ста лет назад отсутствовали надежные инструменты «преодоления плодовитости», то теперь они представлены медиками и фармацевтами на рынке в избытке.

Добавим к этому активно культивируемые ценности общества потребления. Материнство становится помехой для все возрастающих личных потребностей женщины, помехой для чего-то важного... Чего именно? Ответа на этот вопрос, как правило, не дается. Иногда говорят про карьеру, про жизнь для себя, про «радости жизни» и проч.

Каких только концепций менее чем за сто лет не было предложено: биологический детерминизм и эссенциализм, марксистско-феминистское направление, материнство как социальный конструкт, материнство и гендерная концепция, постмодернистские концепции, теории, обосновывающие деконструкцию материнства.

Важно заметить, что мейнстримом в той или иной мере стало отрицание биологического в угоду социальному. Основная аргументация – это востребовано, рационально. При этом многие современные исследователи материнства либо «упускают из виду», либо игнорируют историзм, а также конфессиональный и этнический детерминизм.

Предмет их исследований – женщины народов, населяющих преимущественно Западную Европу. Однако выводы они транслируют для всей человеческой цивилизации, по крайней мере всех населяющих планету женщин.

В связи с изложенным в ближайшие годы можно прогнозировать, с одной стороны, дальнейшее увеличение интереса к феномену материнства, с другой – продолжение давления на него. Россия, избравшая традиционализм, не может не иметь фокусом своей политики семью, следовательно, и материнство.

Как сказал В. В. Путин, «Россия – открытая страна и при этом самобытная цивилизация» [18]. А это значит, что в ее основе лежат права народа, семьи и личности [19]. Без сохранения и защиты родительства в его традиционном понимании общество и государство обречены.

При такой постановке проблемы в период бурного развития биомедицинских и иных технологий явно недостаточно фиксации в законодательстве общих положений о материнстве, его охране, защите. Атака на материнство осуществляется как открыто, так и со скрытых позиций, исподволь.

Феномен материнства следует рассматривать в связке с родительством, в единстве реализации гражданином своего биологического и социального предназначения. В современных реалиях его следует относить к одному из особо уязвимых как в биологическом (в связи с ростом женского бесплодия в популяции, снижением рождаемости), так и в социальном (негативное влияние современных биомедицинских, социальных и иных технологий) плане.

Правовая защита материнства в ближайшей перспективе может потребовать как фиксации общих положений о нем (понятие и сущность), так и формирования корпуса непротиворечивых норм в семейном, здравоохранительном, социальном и ином законодательстве. Общие положения о материнстве, а также о родительстве, как нам представляется, должны получить закрепление в новом Семейном кодексе РФ [20], специальные – в отдельных федеральных законах (об охране здоровья граждан, о социальной защите, о культуре и др.).

Список литературы:

1. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.

2. Летова, Н. В. Материнство и детство как основа семейной политики: современность и историческое наследие / Н. В. Летова // Государство и право. – 2023. – № 3. – С. 120–127.

3. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21, ст. 1929.

4. Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством : федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 1, ч. 1, ст. 18.

5. Levi-Strauss, C. The Elementary Structures of Kinship / C. Levi-Strauss. – Boston : Beacon Press, 1969. – 524 p.

6. 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.

7. Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : указ Президента РФ от 9 ноября 2022 г. № 809 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 46, ст. 7977.

8. О некоторых вопросах совершенствования государственной наградной системы Российской Федерации : указ Президента РФ от 15 августа 2022 г. № 558 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 34, ст. 5959.

9. Беть, Я.Е. Родительство как социальный институт / Я.Е. Беть // Актуальные научные исследования в современном мире. – 2020. – № 1–3. – Вып. 1. – С. 67–70.

10. Елисеева, Т.В. Материнство как предмет философской рефлексии / Т.В. Елисеева // Вестник Омского университета. – 2018. – № 2. – С. 142–146.

11. Ильницкий, А. 2024 – битва за Русский мир. Что необходимо России для победы в цивилизационном столкновении с Западом / А. Ильницкий // Парламентская газета. – 2024. – 3 янв.

12. Зуруева, А.Ю. Материнство и семья как ценности: социально-философский анализ / А.Ю. Зуруева // Философия образования. – 2010. – № 4. – С. 314–322.

13. Филиппова, Г.Г. Психология материнства : учебное пособие / Г.Г. Филиппова. – М. : Изд-во Ин-та психотерапии, 2002. – 240 с.

14. Чодороу, Н. Воспроизводство материнства / Н. Чодороу. – М. : РОССПЭН, 2006. – 496 с.

15. Лушина, Е.А. Философский анализ понятия «материнство» / Е.А. Лушина // Международный научно-исследовательский журнал. – 2022. – № 4–4. – С. 70–81.

16. Маяцкая, О.Б. Образ матери в православии: социально-философский анализ / О.Б. Маяцкая // Евразийский юридический журнал. – 2018. – № 10. – С. 514–516.

17. Мосиенко, Л.И. Материнство как властная практика / Л.И. Мосиенко // Омский научный вестник. – 2015. – № 4. – С. 98–101.

18. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 21 февраля 2023 г. // Официальный сайт Президента России. – URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 20.05.2024).

19. Николаев, Н. Тезисы о правах личности и неизбежности традиционализма / Н. Николаев. – М. : Издательские технологии, 2023. – 100 с.

20. Мохов, А.А. К вопросу о формировании семейноцентричного законодательства / А.А. Мохов // Современное право. – 2023. – № 11. – С. 5–9.

В. С. Никитина,
ассистент кафедры теории
права и государства
Юридического института
Российского университета
дружбы народов (РУДН)

V.S. Nikitina,
assistant of the Department
of Theory of Law and State,
Law Institute, RUDN University
nikitina-vs@rudn.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-269-275

КАТЕГОРИИ «НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ» И «НЕОТВЕТСТВЕННОСТЬ» В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ

***Аннотация:** современное российское право не содержит единого подхода к определению понятия «неприкосновенность». В научной литературе и действующем законодательстве неприкосновенность отождествляют с такими правовыми категориями, как «иммунитет» и «неответственность». В статье рассматривается соотношение указанных понятий на основе определенных характеристик (субъекты, содержание, объем (пределы), основания и срок действия права), делается вывод о неидентичности данных определений в теории права, что закладывает основу для более глубокого изучения категории «неприкосновенность» на основе комплексного подхода, включая исследование неприкосновенности во всех отраслях права, в законодательстве и правоприменительной практике.*

***Ключевые слова:** иммунитет, статус личности, неприкосновенность, неответственность.*

CATEGORIES “INVIOIABILITY” AND “INDEMNITY” IN RUSSIAN LAW

***Abstract:** modern Russian law doesn't contain a unified approach to the definition of the concept of inviolability. In the scientific literature and current legislation, inviolability is identified with such legal categories as “immunity” and “indemnity”. The article examines the relationship between these concepts on the basis of certain characteristics (subjects, content, volume (limits), grounds and validity period of the right), and concludes that these definitions are not identical in the theory of law, which lays the foundation for a more in-depth study of the category of inviolability based on a comprehensive approach, including the study of inviolability in all branches of law, legislation and law enforcement practice.*

***Keywords:** immunity, personal status, inviolability, indemnity.*

В законодательстве РФ не содержится определения правовой категории «иммунитет» как элемента правового статуса личности. Однако в юридической науке данное понятие является предметом пристального внимания, которое обусловлено обновлением внутреннего законодательства путем расширения круга лиц, обладающих правовым иммунитетом, предоставлением льгот, привилегий и иммунитета в качестве инструмента регулирования общественных

отношений, а также наличием множества вопросов для исследования данного феномена.

В научной литературе можно найти множество точек зрения, затрагивающих определение иммунитета в разных отраслях права и отличающихся предметом и методом правового регулирования, принципами права и характером юридической ответственности, что приводит к разному объему содержания понятия. Вместе с тем многие ученые сходятся во мнении, что понятие иммунитета включает в себя два элемента: неприкосновенность и неотвеченность.

Для разграничения понятий неприкосновенности и неотвеченности личности целесообразно рассмотреть данные определения, обращая внимание на такие характеристики, как:

- 1) субъектный состав – совокупность лиц, обладающих правом на неприкосновенность и правом на неотвеченность;
- 2) содержание – совокупность существенных признаков, характерных для конкретного феномена, которые позволяют выделить его отличительные или общие черты в соотношении с другими схожими феноменами;
- 3) объем (пределы права) – совокупность (количество) предметов, элементов, которая включает в себя понятие, что позволяет трактовать его широко или узко;
- 4) основания – юридические факты, установление и закрепление в законодательстве, наличие правоприменительной практики;
- 5) срок действия права – определенный период, в рамках которого действует конкретное право.

Неприкосновенность личности включает в себя право-действие и право-требование, то есть состояние защищенности от посягательств со стороны других лиц, что говорит о естественно-правовом характере института и комплексном подходе к определению.

Субъектом, обладающим неприкосновенностью, является личность.

Содержание неприкосновенности личности определяется в зависимости от объекта, к которому она применяется, и зависит от статуса личности (общегражданская и специальная (повышенная)) [1]. Общегражданская неприкосновенность личности включает свободу, жизнь, семейную тайну, честь, достоинство, доброе имя, коммуникацию, тайну и жилище (ст. 22, 23, 25 Конституции РФ). Эти объекты характеризуют статус любого человека вне зависимости от занимаемой им должности и объема имеющихся у него должностных полномочий. Повышенная неприкосновенность обусловлена особым специальным статусом представителей органов государственной

власти и включает в себя такие объекты, как: собственное мнение и позицию, голосование исходя из своих внутренних убеждений, вознаграждение за осуществляемую деятельность, включая заработную плату, компенсацию проезда и проживания, пользование услугами связи и т.д., что дополняет общегражданскую неприкосновенность. Дифференциация данных видов неприкосновенности личности заключается в том, что на каждого человека распространяются общие гарантии неприкосновенности, а на представителей государственных органов распространяются как общие гарантии, так и гарантии более высокого уровня, обусловленные их особым статусом занимаемой должности.

Объем (пределы) неприкосновенности определяется тем, что непосредственно будет защищено от посягательств других лиц. Это может включать:

1) физическую неприкосновенность конкретного лица, то есть гарантию от ареста и задержания [2, с. 44];

2) физическую неприкосновенность и ценности, которые непосредственно связаны с личностью: свободу, жизнь и достоинство, а также охрану условий жизнедеятельности человека, включающие имущество и жилище личности, тайну переписки [3, с. 28–30];

3) физическую неприкосновенность, ценности, связанные с личностью, и особые привилегии и льготы, предоставляемые специальным лицам.

Основание неприкосновенности личности представляет собой нормативное установление и закрепление элементов права на неприкосновенность в действующем законодательстве. Общегражданской неприкосновенностью человек обладает с момента рождения. Для повышенной неприкосновенности необходимо фактическое основание, то есть наличие определенной должности в соответствии с действующим законодательством.

Срок действия права на неприкосновенность личности можно определить в зависимости от содержания права на неприкосновенность. С момента рождения каждый человек обладает неприкосновенностью жизни, свободы, семейной тайны и т.д., и это право будет иметь неограниченный срок действия, кроме тех случаев, когда на него посягнут другие лица. Обращая внимание на представителей государственных органов, стоит отметить, что их неприкосновенность изначально ограничена периодом исполнения ими своих должностных обязанностей. Например, депутат имеет право голоса исходя из своих внутренних убеждений только до того момента, пока он является депутатом.

Неответственность представляет собой освобождение лица от ответственности, то есть наделение лица привилегией недопустимости привлечения к ответственности за осуществление его деятельности и исполнение им должностных полномочий.

На данный момент в научной литературе не сложилось единого мнения *о перечне лиц, обладающих неответственностью*. Преобладающей позицией авторов [4–7] относительно перечня таких лиц является наличие данного права у глав государств, представителей парламента и судей (ст. 91, 98, 122 Конституции РФ) [8–10]. Однако помимо указанных субъектов, в российском законодательстве есть положение, по которому предусмотрен особый порядок производства по уголовным делам в отношении депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ, депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, председателя Счетной палаты РФ, Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, членов избирательной комиссии, прокуроров, Уполномоченного по правам человека в РФ, председателя Следственного комитета РФ и др. (ст. 447 УПК РФ), что свидетельствует о наличии у этих лиц особого статуса, характеризующегося вопросом привлечения к юридической ответственности.

Содержание неответственности личности обусловлено специальным кругом субъектов, к которым она применяется, в частности, речь идет о специальном статусе личности, который выражается в защите лица от задержаний, ареста, досмотра, свидетельских показаний и иных мер принудительного характера, от уголовной, административной и иной ответственности, а также в наличии механизмов снятия неответственности с таких лиц.

Объем (пределы) неответственности в отношении действий лиц, обладающих специальным статусом, в научной литературе и законодательстве часто характеризуется [11, с. 43]:

- 1) непривлечением к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
 - 2) непривлечением ко всем видам ответственности, включая гражданско-правовую;
 - 3) непривлечением ко всем видам ответственности, кроме конституционной;
 - 4) освобождением от всех видов ответственности, включая конституционно-правовую;
 - 5) освобождением от всех видов ответственности за осуществление своей деятельности, за исключением дисциплинарной ответственности.
-

Основание неответственности заключается в наличии соответствующих юридических фактов. С точки зрения российского законодательства фактическим основанием неответственности является установление и закрепление элементов права на неответственность (пределов, срока действия, условий снятия) в нормативных правовых актах, путем непосредственного указания в законе формулировки «лицо освобождается от юридической ответственности» или с помощью установления неприкосновенности, исключающей применение мер принуждения, где неответственность косвенно подразумевается.

Срок действия права на неответственность личности ограничен, так как лицо может потерять соответствующий статус, например, с отстранением от должности и прекращением исполнения должностных полномочий. Однако из этого правила есть исключение, когда речь идет о главе государства. Действующее законодательство устанавливает неответственность бывшего Президента РФ, который прекратил свои полномочия, и членов его семьи.

Таким образом, понятия «неприкосновенность» и «неответственность» нетождественны друг другу. Неприкосновенность представляет собой состояние защищенности личности (человека или представителя государственной власти) от посягательств других лиц, которое зависит от защищаемого объекта (жизни, свободы, жилища и т.д.) и элементов права на неприкосновенность, имеющих у конкретной личности, основанное на правовых нормах с неопределенным периодом действия у человека и ограниченным сроком действия у специальных лиц. Неответственность характеризуется освобождением особых лиц (глав государств, парламентариев и судей и др.) от юридической ответственности в зависимости от их статуса и полномочий, основанным на факте занимаемой должности и закреплении в законодательстве, срок действия которого нередко ограничен периодом исполнения должностных обязанностей, за исключением экс-президентов.

Однако, несмотря на разграничение понятий неприкосновенности и неответственности личности в данном исследовании, нельзя отрицать того, что отсутствие единого понятия в научной отечественной среде и четкой позиции законодателя приводит к тому, что понятия «иммунитет» и «неответственность» облекаются в форму «неприкосновенность», то есть все же происходит отождествление этих понятий в контексте российского права (С.А. Авакьян, Д.Н. Козак, А.В. Малько и др.). То же самое происходит в судебной практике. Например, Конституционный Суд РФ, используя термин «иммунитет» в своих правовых позициях [12, 13], отождествляет его с понятием

неприкосновенности, при этом лишь разясняя отдельные признаки неприкосновенности без формулирования четкого определения.

Таким образом, именно понятие неприкосновенности личности представляет собой ту категорию, которая установлена российским законодательством. Считаю целесообразным провести более глубокое исследование неприкосновенности как правовой категории с уделением внимания комплексному подходу, включая все отрасли права.

Список литературы:

1. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ : в 2 т. / под ред. Б. С. Эбзеева. – М. : Юрист, 2000. – Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. – 651 с.
2. Никитина, В. С. Неприкосновенность личности как межотраслевая категория права / В. С. Никитина // RUDN Journal of Law. – 2023. – Т. 27. – № 1. – С. 41–53.
3. Репьев, А. Г. Правовые категории «иммунитет» и «неприкосновенность»: аспекты соотношения / А. Г. Репьев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 3(15). – С. 28–37.
4. Агафонов, В. В. Соотношение гарантий неприкосновенности и ответственности в рамках парламентского иммунитета / В. В. Агафонов // Академический вестник. – 2008. – № 2. – С. 8–14.
5. Агафонов, В. В. Гарантия ответственности депутата высшего законодательного органа / В. В. Агафонов // Академический вестник. – 2007. – № 2. – С. 41–44.
6. Колюшкина, Л. Ю. Институт ответственности главы государства: сравнительно-правовой анализ / Л. Ю. Колюшкина // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. – 2012. – № 4(64). – С. 4–9.
7. Романенко, Н. В. Неответственность судьи за высказанное мнение и принятое решение / Н. В. Романенко // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф. (Челябинск, 6 октября 2017 г.). – Челябинск : Аэтерна, 2017. – С. 132–136.
8. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи : федеральный закон от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 7, ст. 617.
9. О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 31 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 2, ст. 74.
10. О статусе судей в Российской Федерации : федеральный закон от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 10 июля 2023 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30, ст. 1792.

11. Трофимова, Г. А. Право на неответственность в России как юридическая категория / Г. А. Трофимова // Право и политика. – 2016. – № 1. – С. 40–49.

12. По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г. : постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 г. № 16-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4969.

13. По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 г. «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : постановления Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 9, ст. 828.

С. М. Рукавишников,
кандидат юридических наук,
докторант кафедры
административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

S. M. Rukavishnikov,
Candidate of Law,
Doctoral student of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
Privet085@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-276-284

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПОДГОТОВКИ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ

Аннотация: актуальность статьи определяется тем, что исследование вопросов построения и содержания механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров требует надлежащей проработки методологических аспектов проводимой работы, поскольку методология лежит в основе эффективности любой научной деятельности, позволяя получать надлежащие результаты научного поиска. Цель статьи состоит в выявлении специфики методологии исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров для определения вектора дальнейших научных изысканий в данной сфере. Достижение поставленных задач было реализовано на основе общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Автор сформулировал вывод о том, что в ходе исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров необходимо придерживаться не только основ методологии, но и учитывать специфику соответствующей сферы для формирования целостной концептуальной конструкции указанного механизма. При этом направленность научного поиска должна определяться неразрывной взаимосвязью высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, необходимостью задействования обусловленного такой взаимосвязью синергетического метода.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, подготовка научно-педагогических кадров, высшее образование, методология, синергетический метод.

METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE STUDY OF THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION AND TRAINING OF SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL PERSONNEL

Abstract: the relevance of the article is determined by the fact that the study of the issues of the construction and content of the mechanism of administrative and legal regulation in the field of higher education and the training of scientific and pedagogical personnel requires proper elaboration of the methodological aspects of the work carried out, since

the methodology underlies the effectiveness of any scientific activity, allowing to obtain appropriate results of scientific research. The purpose of the article is to identify the specifics of the methodology of the study of the mechanism of administrative and legal regulation in the field of higher education and the training of scientific and pedagogical personnel to determine the vector of further scientific research in this field. The achievement of the set tasks was realized on the basis of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. The author has formulated the conclusion that during the study of the mechanism of administrative and legal regulation in the field of higher education and training of scientific and pedagogical personnel, it is necessary to adhere not only to the basics of methodology, but also to take into account the specifics of the relevant sphere in order to form an integral conceptual structure of this mechanism. At the same time, the focus of scientific research should be determined by the inextricable interconnection of higher education and the training of scientific and pedagogical personnel, the need to use a synergetic method due to such an interconnection.

Keywords: *administrative and legal regulation, training of scientific and pedagogical personnel, higher education, methodology, synergetic method.*

Исследование вопросов построения и содержания механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров требует надлежащей проработки методологических аспектов проводимой работы, поскольку методология лежит в основе эффективности любой научной деятельности, позволяя получать надлежащие результаты научного поиска. При этом она не может сводиться исключительно к набору методов исследования, представляя собой гораздо более сложный инструмент познания действительности, а именно, учение о структуре логической организации, принципах построения, формах, методах и средствах научно-исследовательской деятельности. Вопросами научной методологии охватываются компоненты исследования (объект, предмет, задачи, совокупность приемов, необходимых для достижения цели). С помощью нее они наполняются необходимыми для получения требуемого результата характеристиками. Методология обеспечивает формирование представления о последовательности движения исследования для достижения его цели. Ее наиболее существенными составляющими выступают определение предмета исследования, постановка проблемы, построение научной теории, а также проверка полученного результата с позиции его истинности [1, с. 24].

Методология предполагает концептуальное изложение цели исследования, его содержания и методов, чем обеспечивается получение максимально точной, объективной и систематизированной информации о тех или иных явлениях и процессах. При этом постановка научно-исследовательской цели должна быть взаимосвязана

с предопределением основного пути, необходимого для ее достижения. Методология способствует всестороннему охвату предмета исследования, помогая введению полученных данных в систему научного познания применительно к тому или иному объекту анализа, уточнению и обобщению и уточнению понятийно-категориального аппарата в науке, приданию системного характера научной информации с опорой на логико-аналитический инструментарий и объективные данные [2, с. 9–10].

Вопросы методологии исследований поднимались и широко обсуждались еще в античные времена. Основоположителем методологии считается Платон, который в основу теории познания положил учение об идеях и диалектику, позволяющие отследить динамику развития знания. С его трудами связано становление начал методологии определения понятий, критериев их разделения по родам и видам, что особенно проявилось в его диалогах «Софист» и «Парменид» [3, с. 275–412]. Большое внимание вопросам методологии уделялось Аристотелем, который ставил акцент на установлении предмета исследования, его цели, причин, которые воздействуют на сущность и заставляют ее видоизменяться. Он отмечал доступность для научного анализа всех областей бытия, но для каждой сущности характерны свои особенности методологии исследования [4, с. 26–100].

Не вдаваясь в общие вопросы философии, необходимо отметить самостоятельное значение методологии для любых отраслей знания, в том числе юридических. Безусловно, философия является базисом, общетеоретической основой всех научных исследований [5, с. 72]. Вбирая в себя познавательный опыт всех наук, философские категории создают возможность использования в синтезированном виде каждой наукой обобщенных методологических знаний, повышая познавательный потенциал науки в целом и ее отдельных отраслей. Философия, аккумулируя научные знания, показывает всеобщую научную картину мира, являющуюся мировоззренческим фундаментом всех наук, и выполняет методологическую функцию при исследовании специфических объектов каждой из них [6, с. 23–24]. Вместе с тем отраслевые науки адаптируют эту методологию под свои нужды, в процессе чего вырабатываются собственные научные категории, имеющие методологическое значение для конкретных наук, в том числе юридических. Более того, общенаучные подходы и принципы, находясь в статичном состоянии, не преломляясь в исследованиях отраслевого характера, сами по себе не имеют методологического значения. Они получают свою «жизнь» в познавательной активности представителей отраслевых наук, применяющих данную методологию

и уточняющих, приспособливающих, конкретизирующих ее сообразно логике развития анализируемого объекта в рамках специальной научной дисциплины.

Принято считать, что основанная на общенаучной методологии методология юридического познания в своей динамике проходит три этапа: 1) формирование цели научно-исследовательской деятельности; 2) выявление приемов получения объективной информации; 3) определение наиболее результативных способов применения достигнутого знания в юридической деятельности [7, с. 96].

Проблемы методологии юридической науки в советский период активно разрабатывались в рамках общей теории права, и в настоящее время познавательная активность в этой сфере связана именно с теоретико-правовыми исследованиями [8, с. 4–5]. В то же время современные юридические исследования отраслевого характера имеют, как правило, прикладное значение, показывая возможности совершенствования тех или иных нормативных установлений, но ввиду отсутствия прочной методологической опоры не обеспечивают должного приращения научного знания. Это касается и научных разработок проблем административного права. В связи с этим доктринальный анализ механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров должен базироваться на общефилософской методологии с учетом сложившегося категориального аппарата общей теории права и методики познания закономерностей развития административно-правовых институтов.

Справедливость тезиса о том, что для каждой отрасли науки характерны свои особенности методологии исследования, подтверждается практикой научного познания в разных областях жизнедеятельности социума, независимо от отраслевой специализации исследований. Научный поиск в сфере юриспруденции, в том числе административного права, не является исключением, отличаясь динамизмом и необходимостью реакции на внешние процессы, сопровождающие перманентное развитие общества и государства, что обуславливает и специфику методологии исследований, которая присуща каждой области научного познания, включая охватываемую нормами административного права сферу высшего образования и подготовки кадров высшей квалификации.

Специфика методологии исследования механизма административно-правового регулирования сферы высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров обусловлена, в первую очередь, неразрывной взаимосвязью указанных сегментов человеческой

деятельности. Дифференциация между ними отчасти носит условный характер. В обоих случаях речь идет о повышении кадрового потенциала государства и общества, включая все области, отрасли и сферы социального управления, развитие которых зависит от наличия в необходимом количестве кадров высокой квалификации, уровень и направленность подготовки которых отвечает потребностям экономического, социокультурного и административно-политического развития на текущем этапе. Единство и взаимосвязь данных видов деятельности проявляется и в однородном характере воздействия на управляемые объекты – обучающихся и иных лиц, постигающих знания (соискателей, докторантов), которые выступают участниками образовательного и иного процесса, характеризующегося передачей важной для профессионального развития индивида информации, даже несмотря на формальную неотносимость пребывания в докторантуре и нахождения в статусе соискателя к образовательной отрасли.

Кроме того, высшее образование и подготовка научно-педагогических кадров имеют точку пересечения, в которой совместно реализуются задачи каждого из этих сегментов человеческой деятельности. Речь идет о подготовке научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре, обучение в которой образует часть подготовки кадров высшей квалификации как уровня высшего образования.

Неразрывная взаимосвязь высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров определяется и естественным процессом разделения видов человеческой деятельности, связанного с необходимостью воспроизводства профессионалов и повышения кадрового потенциала социума. Подсистема высшего образования преимущественно рассчитана на производство кадров, занятых за ее пределами (за исключением аспирантуры). При этом она подпитывается за счет подготовки научных и научно-педагогических кадров в докторантуре и в рамках института прикрепления к вузу для подготовки кандидатских и докторских диссертаций. Такая деятельность не может рассматриваться в отрыве от высшего образования, поскольку от выпуска докторов наук зависит возможность функционирования аспирантуры, а научные разработки соискателей вносят существенный вклад в источниковедческую базу образовательного процесса в рамках высшего образования, представляя собой сплав научных идей и практических знаний в области социальной деятельности соискателя.

Указанными обстоятельствами обуславливается выбор объекта исследования – социальных связей в обоих представленных сегментах человеческой деятельности, что способствует формированию идей,

направленных на выработку единой концепции механизма административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Неслучайно и «сфера» является объединяющим высшее образование и подготовку научно-педагогических кадров понятием, поскольку с методологической точки зрения в рамках доктринального исследования единство сферы обеспечивает формирование выводов, дающих синергетический эффект.

Необходимость задействования синергетического метода, вытекающая из взаимосвязи высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, также является одним из обстоятельств, определяющих специфику методологии исследования механизма административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

В научной литературе отмечается междисциплинарный характер применения данного метода, поскольку становление синергетики обусловлено развитием связей между различными науками, позволяющих вырабатывать и накапливать новые знания на основе консолидации исследовательских усилий представителей наук, не относящихся к какой-либо одной группе научных специальностей. В этом контексте актуально взаимное влияние права и экономики, права и политологии, а также иное сочетание познавательной активности представителей разных наук. Применение синергетического метода в междисциплинарных разработках обусловлено однородностью принципов, на которых основана организация систем, являющихся предметом исследования одновременно нескольких наук, что делает возможным использование для их описания общего аппарата [9, с. 109–121]. Безусловно, это справедливо и для рассматриваемой тематики, поскольку высшее образование охватывается не только административно-правовыми и некоторыми иными юридическими исследованиями, но и другими – относящимися к сферам педагогики [10, с. 126–135; 11, с. 141–145; 12, с. 150–158], социологии [13, с. 9–30; 14] и т.д. Комплексное использование соответствующих наработок существенно повышает потенциал административно-правовых исследований, способствуя получению качественно нового результата, что в последнее время практикуется представителями науки административного права [15, р. 1–19].

В то же время синергетический метод, несмотря на то что связан с междисциплинарным подходом, способен повысить потенциал познавательной деятельности внутри отдельной научной отрасли, способствуя выявлению новых качеств, объединяемых системными признаками объектов исследования. В.В. Шишкин, рассматривающий преломление синергетического подхода в теории права,

пришел к выводу об охвате указанным подходом системы приемов, способов познания динамических состояний, процессов и явлений научно-правовой деятельности, связанных с выявлением казусных ситуаций в юридической науке и в правоприменительной практике, установлением закономерностей и принципов протекания правовых процессов и их саморегуляции. Проявление синергетического эффекта при осуществлении правовых исследований имеет место в случае возникновения нового качества, которое не может быть достигнуто по результатам анализа отдельных элементов системы [16, с. 9–12].

Исследование проблем правового регулирования и функционирования подсистемы высшего образования, безусловно, имеет самостоятельное значение, равно как и научный поиск в области аналогичных вопросов подготовки научно-педагогических кадров. Изыскания подобного рода могут обеспечить значительный вклад в развитие юридической науки, а в части государственного-управленческой проблематики – в развитие административного права. В частности, вопросы механизма административно-правового регулирования могут быть рассмотрены отдельно в контексте как высшего образования, так и подготовки научно-педагогических кадров [17, с. 886–901]. Соответствующий анализ, несмотря на потенциально высокую значимость возможных результатов для дальнейшего развития административно-правовой теории и практики нормативно-правового регулирования, имеет известные пределы, обусловленные границами предмета и объекта исследования. Изолированный формат познавательной активности, сопровождающий раздельный анализ административно-правового регулирования названных сегментов научно-образовательной сферы, может дать результаты, актуальные лишь для каждого из них, но не для объединяющей их области человеческой деятельности.

Высшее образование и подготовка научных и научно-педагогических кадров урегулированы разным законодательством (за исключением аспирантуры, относящейся к обоим этим направлениям), что не способствует формированию в рамках раздельных исследований научных результатов, которые могли бы носить интегрирующий характер, обеспечивая взаимопроникновение идей в целях комплексного совершенствования соответствующего нормативно-правового регулирования.

Синергетический подход позволяет преодолеть узость раздельных исследований, определяя высшее образование и подготовку научно-педагогических кадров как целостную сферу проявления научно-ис-

следовательской активности. Полученный в итоге результат должен отличаться качественно новым уровнем, усиливая эффект от комплексного анализа возникающих в данной сфере правоотношений. Это обусловлено основополагающим законом синергии, согласно которому совместное действие факторов существенно превосходит простую сумму действий каждого из этих факторов.

Проведенный анализ методологических аспектов исследования механизма административно-правового регулирования в сфере высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров показал необходимость придерживаться не только основ методологии, но и учитывать специфику соответствующей сферы для формирования целостной концептуальной конструкции указанного механизма. При этом направленность научного поиска должна определяться неразрывной взаимосвязью высшего образования и подготовки научно-педагогических кадров, необходимостью задействования обусловленного такой взаимосвязью синергетического метода.

Список литературы:

1. Пономарев, А.Б. Методология научных исследований : учебное пособие / А.Б. Пономарев, Э.А. Пикулева. – Пермь : Изд-во Пермского национального исследовательского политехнического университета, 2014. – 186 с.
2. Липчиу, Н.В. Методология научного исследования : учебное пособие / Н.В. Липчиу, К.И. Липчиу. – Краснодар : КубГАУ, 2013. – 290 с.
3. Платон. Собрание сочинений : в 4 т. / Платон ; пер. с древнегреч. – М. : Мысль, 1993. – Т. 2. – 528 с.
4. Аристотель. Метафизика / Аристотель ; пер. с греч. П.Д. Первова, В.В. Розанова. – М. : Институт философии, теологии и истории Св. Фомы, 2006. – 232 с.
5. Алексеев, П.В. Предмет, структура и функции диалектического материализма / П.В. Алексеев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1978. – 336 с.
6. Керимов, Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д. А. Керимов. – 2-е изд. – М. : Аванта+, 2001. – 560 с.
7. Ковкель, Н.Ф. История и методология юридической науки : учебное пособие для магистров / Н.Ф. Ковкель, Е.Н. Селютина, В.А. Холодов. – Орел : ОФ РАНХиГС, 2015. – 176 с.
8. Тарасов, Н.Н. Методологические проблемы юридической науки / Н.Н. Тарасов. – Екатеринбург : Изд-во Гуманит. ун-та, 2001. – 264 с.
9. Сабирова, Л.Л. Современные тенденции использования синергетического метода в исследованиях теории права / Л.Л. Сабирова // Современные тенденции в эволюции методологии правовых исследований : матер. III всерос. круглого стола по общетеоретическим проблемам права (г. Казань, 1 октября 2015 г.). – Казань : Университет управления «ТИСБИ», 2015. – С. 109–121.

10. Мынбаева, А.К. Педагогика высшей школы: история и теория научной деятельности в университетах / А.К. Мынбаева // Сибирский педагогический журнал. – 2007. – № 6. – С. 126–135.

11. Птицына, Е.В. Особенности использования педагогических технологий в системе высшего образования / Е.В. Птицына, С.А. Останина // Вестник Вятского государственного университета. – 2015. – № 10. – С. 141–145.

12. Останина, С.А. Современные образовательные технологии в вузе: обобщение теоретического и практического опыта / С.А. Останина, Е.В. Птицына // Проблемы современного образования. – 2018. – № 6. – С. 150–158.

13. Амбарова, П.А. Академическая и социокультурная адаптация студентов в вузах России / П.А. Амбарова, Г.Е. Зборовский, В.С. Никольский, Н.В. Шаброва // Высшее образование в России. – 2022. – Т. 31. – № 12. – С. 9–30.

14. Зборовский, Г.Е. Социология высшего образования / Г.Е. Зборовский, П.А. Амбарова. – Екатеринбург : Гуманитарный университет, 2019. – 539 с.

15. Belousov, S.A. Modernization of the institute granting academic titles to scientific and pedagogical staff of the Russian Federation / S.A. Belousov, A.Yu. Sokolov, O.A. Lakaev // Revista Práxis Educacional. – 2021. – V. 17. – № 45. – P. 1–19.

16. Шишкин, В.В. Синергетический подход в теории права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Шишкин. – Н. Новгород, 2007. – 35 с.

17. Соколов, А.Ю. Правовая политика в сфере подготовки научных и научно-педагогических кадров вне системы высшего образования / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2023. – Т. 27. – № 4. – С. 886–901.

Д. А. Смирнов,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
административного и финансового
права юридического института
Северо-Кавказского
федерального университета

Л. Э. Боташева,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права юридического
института Северо-Кавказского
федерального университета

D. A. Smirnov,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department
of Administrative and Financial Law
Law Institute of the North Caucasus
Federal University
dmi197526@yandex.ru

L. E. Botasheva,
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Department
administrative and financial law
Law Institute of the North Caucasus
Federal University
botasheval@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-285-291

ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА И ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ФИНАНСОВЫХ АКТИВОВ И ЦИФРОВОЙ ВАЛЮТЫ: НОВЫЕ КОНЦЕПТЫ И ОБНОВЛЕННАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ

Аннотация: цифровые финансовые активы, цифровые валюты центральных банков, блокчейн и цифровые платформы определяют современный вектор развития финансово-правовых отношений. Статья посвящена исследованию правовых принципов регулирования цифровых финансовых активов, выявлению основных проблем их формирования. Сформулирован вывод о необходимости создания системы правовых принципов регулирования отношений в сфере оборота цифровых финансовых активов, цифровой валюты и цифрового рубля как основополагающих начал цифровизации платежной инфраструктуры и системы координат, в рамках которой развивается соответствующая отрасль права, и являющихся одновременно вектором, определяющим направление развития этой отрасли, что особенно актуально для финансового законодательства в условиях продолжающейся блокчейнизации и цифровой платформизации.

Ключевые слова: принципы права, принципы финансового права финансовое право, цифровые финансовые активы, цифровой рубль, цифровая платформа.

LEGAL MEANS AND PRINCIPLES OF REGULATION OF DIGITAL FINANCIAL ASSETS AND DIGITAL CURRENCY: NEW CONCEPTS AND UPDATED TERMINOLOGY

Abstract: digital financial assets, digital currencies of central banks, blockchain and digital platforms determine the modern vector of development of financial and legal relations. The article is devoted to the study of the legal principles of regulation of digital financial assets, identifying the main problems of their formation. The conclusion is formulated about the need to create a system of legal principles for regulating relations in the sphere

of circulation of digital financial assets, digital currency and digital ruble as the fundamental principles of digitalization of the payment infrastructure and the coordinate system within which the corresponding branch of law develops, and which are at the same time the vector that determines the direction of development of this industry, which is especially relevant for financial legislation in the context of ongoing blockchainization and digital platformization.

Keywords: *principles of law, principles of financial law, financial law, digital financial assets, digital ruble, digital platform.*

Актуальность научной проблемы исследования вызвана развитием цифровой экономики, взаимодействием цифровых сервисов бизнеса и государства посредством цифровых платформ, а также активной цифровизацией платежной инфраструктуры, что в свою очередь создает необходимость наполнения цифровых технологий правовым содержанием. За цифровыми финансовыми активами и цифровой валютой будущее, сегодняшний мир наблюдает «гонку» центральных банков в создании централизованных цифровых валют. Появление криптовалюты, цифрового рубля трансформирует денежную систему. Цифровые валюты продолжают внедряться в денежную систему. Наше понимание денег, имущества и собственности резко меняется по мере того, как потребление становится цифровым и виртуальным.

Важно понимать, что все цифровые активы подчиняются законам алгоритмов и технологий. Ситуация изменится только в том случае, если законы будут опираться на правовые принципы. Пока продолжается академическая и законопроектная дискуссия, общественные отношения по поводу использования такого инновационного феномена, как цифровые активы, криптовалюта, они не только имеют место, но и стремительно развиваются во всем мире. Растущий финансовый рынок требует надежных правил функционирования, тогда как в вопросах обращения цифровых финансовых активов и цифровой валюты, права их обладателей, в целом всех участников рынка по всему миру не защищены достаточным образом из-за нехватки регуляторных норм, недостаток которых, в свою очередь, вызван дефицитом научных исследований в отрасли, прежде всего из-за ее новизны и короткой истории развития.

Сегодняшние потребности цифровой экономики требуют выработки принципиально иных подходов и активно стимулируют внедрение самых новых технологических решений, направленных на оптимизацию денежной системы и расчетных отношений.

Криптовалюты – один из наиболее быстро развивающихся рынков в мире финансовых инноваций. В ноябре 2021 г. рыночная капитализация криптоактивов достигла рекордного уровня в \$ 2,9 трлн

8 февраля 2021 г. Tesla, одна из самых ценных компаний и производителей электронных автомобилей в мире, объявила о покупке биткойнов на сумму около 1,5 млрд долл. США для использования их в качестве способа оплаты. Это был исторический момент в отрасли, когда криптовалюта широко внедрялась в реальную экономику. Весной 2022 г. экосистема вступила в серьезный кризис. За несколько месяцев капитализация упала ниже \$ 800 млрд. В сентябре 2023 г. он все еще колебался в районе \$ 1 трлн [1].

На фоне этих длительных трудностей законодатели активизировали свои усилия по наведению порядка в криптовалюте. Комплексные законодательные акты были приняты или обсуждаются в Европейском Союзе, США и других странах. Это позитивная тенденция для отрасли, поскольку правовая определенность необходима. Как отмечают авторы публикации «Eu search for regulatory answers to crypto assets and their place in the financial markets’ infrastructure», быстрый рост экосистемы криптоактивов усилил внимание регулирующих органов. Перед ними стоит задача обеспечить адекватный ответ, защитить инвесторов и клиентов и снизить риски, одновременно способствуя развитию технологий [2]. На самом деле, определение оптимальной стратегии – это довольно трудная задача поиска баланса публичных и частных интересов. Действительно, в то время как некоторые продвигают и поддерживают децентрализацию во имя финансовой доступности и усиления конкуренции, другие предсказывают будущее, в котором доминируют несколько технологических игроков, и обеспокоены защитой потребителей и инвесторов из-за новых возможностей мошенничества или злоупотреблений, которые возможны в анонимной и децентрализованной среде.

На этом фоне вместо того, чтобы занимать выжидательную позицию, ЕС сделал значительный шаг вперед, приняв всеобъемлющий и полноценный нормативный пакет, призванный сопровождать (а в некоторых аспектах даже формировать) развитие рынка криптоактивов.

Пакет цифровых финансов представляет собой первую попытку найти правильный баланс, устанавливая набор минимальных общеевропейских правил (MiCA; DORA) и создавая нормативное пространство для регулирования влияния новых технологий на традиционные финансовые инструменты.

С помощью пакета цифровых финансов (MiCA, DLT Pilot и DORA, позже дополненного предложением DAC8) Европейский Союз стремится создать соответствующую правовую основу для криптоактивов, имеющих финансовый характер. Пакет представляет собой первую попытку регулировать сложное и стремительно развивающееся явление,

характеризующееся значительными компромиссами. Неудивительно, что на этой ранней стадии законотворческого процесса некоторые важные аспекты криптосреды остаются неучтенными. Такой нормативный пробел в значительной степени объясняется сложностью решения технологически сложных проблем с помощью императивных норм.

В частности, MiCA устанавливает единые правила прозрачности и раскрытия информации о выпуске, публичном предложении и допуске к торговле криптоактивами; кроме того, он регулирует авторизацию и надзор за поставщиками услуг криптоактивов (CASP). Регламент направлен на защиту инвесторов, содействие инновациям и конкуренции, защиту финансовой стабильности, обеспечение бесперебойной работы платежных систем, избежание рисков денежно-кредитной политики, предотвращение рыночных злоупотреблений и инсайдерских сделок. В соответствии с принципом технологической нейтральности криптоактивы, которые уже подпадают под действующее законодательство, такие как финансовые инструменты, депозиты, выходят за рамки MiCA и остаются подпадающими под действие существующего регулирования.

Вторым столпом цифрового финансового пакета является пилотный режим DLT [3]. Постановление призвано стимулировать развитие рыночной инфраструктуры, основанной на TTP, посредством пилотного режима, предназначенного для поддержки инновационных финансовых инструментов в токенизированной форме, сохраняя при этом безопасность и целостность рынка. Токенизация финансовых инструментов касается цифрового представления финансовых инструментов в распределенных реестрах или выпуска традиционных классов активов в токенизированной форме, что позволяет их выпускать, хранить и передавать в распределенном реестре [4]. Таким образом, пилотный проект DLT адресован не всем криптоактивам, а только тем, которые квалифицируются как финансовые инструменты.

Следует отметить, что в настоящее время Банк России также переживает пик интереса к инновациям в финансовой сфере и реализует новый проект токенизированных безналичных денег (ТБД) [5].

Следующим столпом пакета цифровых финансов является Закон об операционной устойчивости цифровых технологий (DORA). DORA дополняет директиву о сетевой и информационной безопасности (NIS), устанавливая единые требования к безопасности сети и информации.

Несмотря на то, что MiCA представляет собой первый и важный шаг законодательного продвижения и определенности, он не решает все важные проблемы, связанные с криптоактивами и их применением

в децентрализованных финансах. С субъективной точки зрения, регулирование вводит правила, применимые к четко идентифицируемым субъектам (т.е. эмитентам, провайдерам, поставщикам услуг), которые не исчерпывают круг субъектов, участвующих в децентрализованных финансовых системах. Таким образом, вне правового регулирования остаются: программисты смарт-контрактов и держатели токенов управления децентрализованных автономных организаций (DAO); нехостинговые кошельки, то есть программное обеспечение, которое позволяет осуществлять одноранговые переводы между адресами DLT.

Новые законы ориентированы на развитие надежной экосистемы для работы с цифровыми активами в Европейском Союзе. Фактически нормативные положения усиливают роль ЕС в международном регулировании криптовалют и цифровых активов, что может привести к тому, что в дальнейшем регуляторы ЕС будут работать в тесном сотрудничестве с другими странами для разработки глобальных стандартов в этой области. А значит, европейское законодательство может стать образцом для третьих стран.

Важным нормативным актом (и пока единственным), принятым Международным институтом унификации частного права УНИДРУА, стал Проект «Принципы совершения сделок с цифровыми активами» (далее – Принципы) [6].

Принципы включают законодательные рекомендации и лучшие практики в отношении транзакций с использованием цифровых активов, таких как криптовалюты и невзаимозаменяемые токены.

Принципы касаются только частного права, вопросов, затрагивающих владение и права на цифровые активы, определяя, что цифровые активы могут быть объектом имущественных прав, могут быть квалифицированы как «имущество», но этот вопрос остается открытым для каждой юрисдикции. Подобный подход наблюдается в правовых позициях российских судов, но законодатель пока остается в плоскости неопределенности. Например, цифровую валюту впервые признали имуществом в спорах о банкротстве в 2018 г. (Дело Леонов А.И. против Царьков И.И.) [7]. В 2021 г. Верховный Суд РФ фактически признал криптовалюты имуществом в определении по делу ПАО «Сбербанк» против Попов А. [8].

Цифровые активы могут быть объектом обеспечительных прав. Принципы нейтральны к технологиям и бизнес-моделям и предназначены для применения ко всем цифровым активам, независимо от того, находится запись о них в блокчейне или нет. Принципы имеют приоритет над иными нормами в той мере, в какой они противоречат друг другу. Насколько влиятельными окажутся опубликованные

девятнадцать Принципов и получают ли признание в национальном законодательстве государств, покажет время. Однако абсолютно очевидно, что эта область вызывает серьезную озабоченность государств.

УНИДРУА также объявил о совместном проекте с Гаагской конференцией по международному частному праву, который будет опираться на Принципы и уделять особое внимание праву, применимому к трансграничным владениям и передаче цифровых активов и токенов.

Основополагающим принципом, призванным стать руководством, должен стать принцип технологической нейтральности цифровых активов. Согласно этому принципу, выпуск и оборот цифровых активов, осуществляемый с использованием ряда различных технологий, должен подлежать диспозитивному регулированию и законодатель должен оставаться нейтральным по отношению к технологиям. Законодательство не должно вмешиваться в разработку различных технологий, доступных на рынке, ни напрямую (требуя использования данной технологии), ни косвенно (поощрение использования одних технологий вместо других).

Сегодня перед законодателем стоит важная задача, поскольку цифровые активы относительно новое явление, как и технология распределенного реестра, на которой он основан. Это новое явление возникло из ничего всего за несколько лет и продемонстрировало выносливость и способность трансформировать финансовые рынки и вывести их на новый уровень эффективности. Несмотря на продолжающуюся нормативную неопределенность и высокую волатильность рынка цифровых активов, они продолжают расти ускоренными темпами, достигая рекордных максимумов рыночной капитализации. Таким образом, адекватная корректировка нормативных препятствий, которые устанавливают, отдельные законодатели, является важнейшей задачей: с одной стороны, инновации не должны быть вытеснены; с другой стороны, необходимо убедиться в правовой определенности и исключить нарушение правил [9].

Исследование показало, что наблюдается законодательная активность в сфере цифровых активов и понимание, что именно принципы должны лежать в основе правового регулирования отношений, входящих в предмет регулирования законодательства о цифровых финансовых активах.

Список литературы:

1. Бьянкотти, К. Станете родным? Как криптотехнологии могут помочь регуляторам / К. Бьянкотти // Обзор компьютерного права и безопасности. – 2023. – Т. 51. – URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0267364923001103>

2. Ferreira, A. Eu search for regulatory answers to crypto assets and their place in the financial markets' infrastructure / A. Ferreira, P. Sandner // *Computer Law & Security Review*. – 2021. – Vol. 43. – URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364921001059?via%3Dihub/>

3. Заккарони, Дж. Децентрализованные финансы и право ЕС: Положение о пилотном режиме для рыночной инфраструктуры на основе технологии распределенного реестра / Дж. Заккарони // *European Papers*. – 2022. – № 7(2). – P. 601–613. – URL: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364923000419#cit_7

4. Пилотный проект DLT и ОЭСР: Токенизация активов и потенциальные последствия для финансовых рынков. – URL: <https://www.oecd.org/finance/The-Tokenisation-of-Assets-and-Potential-Implications-for-Financial-Markets.pdf>

5. Информационно-аналитический доклад Банка России: токенизированные безналичные деньги (ТБД). – URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/152926/review_token.pdf

6. UNIDROIT adopts Principles On Digital Assets And Private Law. – URL: <https://www.dechert.com/knowledge/onpoint/2023/7/unidroit-adopts-principles-on-digital-assets-and-private-law-.html>

7. Суд впервые признал криптовалюту имуществом. – URL: <https://www.rbc.ru/finances/07/05/2018/5af0280d9a7947165abe8c22>

8. Определение Верховного Суда РФ от 2 февраля 2021 г. № 2-2886/2019. – URL: https://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1969738

9. Cappai, M. The role of private and public regulation in the case study of crypto-assets: The Italian move towards participatory regulation / M. Cappai // *Computer Law & Security Review*. – 2023. – Vol. 2. – URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0267364923000419?via%3Dihub/> <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105831>

С. П. Саяпин,
младший научный сотрудник
сектора гражданского
и предпринимательского права
Института государства и права
Российской академии наук

S. P. Sayarin,
Junior Research of the Business and
Corporate Law Sector of the Institute
of State and Law of the Russian Academy
of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-292-299

О ВОЗМОЖНОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ ОПЕРАТОРА ЦИФРОВОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПЛАТФОРМЫ В КАЧЕСТВЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ПОСРЕДНИКА

Аннотация: в работе поставлен вопрос о возможности правовой квалификации оператора цифровой инвестиционной платформы в качестве информационного посредника. Автор приходит к выводу о том, что оператор цифровой инвестиционной платформы не может быть квалифицирован в качестве информационного посредника ввиду того, что не является нейтральным к получаемой, хранимой, обрабатываемой и передаваемой информации.

Ключевые слова: информационный посредник, оператор цифровой инвестиционной платформы, функции оператора цифровой инвестиционной платформы, цифровая платформа, онлайн-платформа.

ON THE POSSIBILITY OF QUALIFYING AN OPERATOR OF A DIGITAL INVESTMENT PLATFORM AS AN INFORMATION INTERMEDIARY

Abstract: the paper raises the question of the possibility of legal qualification of the digital investment platform operator as an information intermediary. As a result, the author concludes that the operator of the digital investment platform cannot be qualified as an information intermediary due to the fact that it is not neutral to the received, stored, processed and transmitted information.

Keywords: information intermediary, digital investment platform operator, functions of a digital investment platform operator, digital platform, online platform.

Одним из основных результатов стремительного развития информационно-телекоммуникационных технологий стало появление и значительное повышение роли цифровой платформы во взаимодействии пользователей в сети Интернет. В полной мере можно говорить о том, что платформа становится ядром такого взаимодействия и данная тенденция будет лишь усиливаться. Дополнительным фактором служит происходящий в настоящее время трансформационный переход от конвейерного типа производства благ (традиционная модель) к платформенной модели их формирования [1].

Опрометчиво было бы считать, что цифровая платформа действует непосредственно. Основную роль в ее работе и поддержании ее функционирования осуществляет оператор – хозяйствующий субъект. Применительно к инвестиционным отношениям на цифровых платформах операторами являются хозяйствующие общества, созданные в соответствии с законодательством России [2].

В доктрине права высказываются мнения о том, что операторы платформ в рамках платформенной модели взаимодействия выполняют посреднические функции и являются посредниками. Например, Е. Д. Ворникова в своем диссертационном исследовании прямо относит операторов платформ к категории цифровых посредников, указывая при этом, что операторы платформ в процессе своей деятельности вполне могут осуществлять и информационные посреднические услуги [3]. По мнению Е. Б. Подузовой, к цифровым посредникам также следует относить операторов цифровых инвестиционных платформ [4].

На наш взгляд, в данном вопросе не все так однозначно, по крайней мере, в рамках действующего закона. Отсюда постановка проблемы может быть сформулирована следующим образом: может ли оператор цифровой инвестиционной платформы быть квалифицирован в качестве информационного посредника в соответствии с положениями действующего гражданского законодательства?

Понятие информационного посредника впервые введено в российское гражданское законодательство в 2013 г. по аналогии с развитием концепции информационного посредничества (цифрового посредничества) в США [5] и Европейском союзе [6]. Однако само легальное определение информационного посредника в российском гражданском законодательстве отсутствует. Вместо этого в ст. 1253.1 ГК РФ закрепляются функции информационного посредника и условия его освобождения от ответственности. Учитывая стремительное развитие сферы информационных технологий, российский законодатель, судя по всему, намеренно установил лишь наиболее общие критерии квалификации лица в качестве информационного посредника.

Основные признаки, по которым лицо, осуществляющее определенную деятельность в сети Интернет, следует относить к информационным посредникам, формулируются в доктрине права на протяжении уже довольно долгого времени [7]. Поэтому и возникают споры [8, 9], что особенно явно было отмечено в вопросе отнесения поисковых систем к информационным посредникам [10].

В соответствии с нормой п. 1 ст. 1253.1 ГК РФ можно выделить три типа информационных посредников:

1. Лицо, которое осуществляет передачу материала в информационно-телекоммуникационной сети, в том числе в сети Интернет (оператор связи). В соответствии со ст. 46 Федерального закона «О связи» оператор связи оказывает услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет и передаче данных в информационно-телекоммуникационной сети Интернет [11].

2. Лицо, которое предоставляет возможность размещения материала или информации, необходимой для получения этого материала в информационно-телекоммуникационной сети. Таким лицом может быть провайдер хостинга, администратор домена, владелец сайта (то есть все лица, которые предоставляют технологическую возможность загрузки материала на технический ресурс либо размещают информацию, которая необходима для получения доступа к материалу на техническом ресурсе с использованием сети).

3. Лицо, которое предоставляет возможность доступа к материалу в информационно-телекоммуникационной сети. Это администратор домена, владелец сайта (то есть лица, которые предоставляют технологическую возможность доступа к материалам, предварительно загруженным на технический ресурс в сети).

Для того, чтобы субъект был квалифицирован в качестве информационного посредника, он должен соответствовать определенным признакам. В российской доктрине права ранее уже были сделаны попытки систематизировать признаки информационного посредника, исходя из буквального анализа текста нормы ст. 1253.1 ГК РФ.

А.И. Савельев предлагает выделять два основных признака информационного посредника:

1) услуги информационного посредника носят автоматизированный характер. Информационные посредники обеспечивают технические условия для передачи, хранения и доступа к материалу и информации в информационно-телекоммуникационной сети;

2) информационные посредники нейтральны по отношению к получаемой и передаваемой информации. Информационные посредники в процессе своей деятельности не изменяют получаемую и передаваемую информацию, никак не влияют на ее содержание [12].

Д.В. Лоренц полагает, что деятельность информационных посредников должна быть квалифицирована также с учетом третьего признака – информационные посредники должны обладать возможностью принимать меры для устранения нарушений, связанных с получаемыми и передаваемыми материалами и информацией [13].

Таким образом, у информационного посредника должна быть техническая возможность удалить или ограничить доступ к мате-

риалам (информации), которые нарушают исключительные права третьих лиц. Эта обязанность информационного посредника вытекает из норм ст. 1253.1 ГК РФ. Отсюда следует вывод о том, что субъект, который не имеет технической возможности удалить противоправные материалы (информацию) или ограничить к ним доступ, не должен признаваться информационным посредником [14].

Возникает вопрос, может быть ли оператор цифровой инвестиционной платформы быть квалифицирован как информационный посредник с учетом изложенных признаков?

В соответствии с п. 7 ст. 2 Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 259-ФЗ) оператором цифровой инвестиционной платформы является хозяйственное общество, созданное в соответствии с законодательством РФ, осуществляющее деятельность по организации привлечения инвестиций и включенное Банком России в реестр операторов инвестиционных платформ [15].

Ввиду того, что цифровая инвестиционная платформа в соответствии с действующим законодательством признается информационной системой, то, учитывая нормы п. 12 ст. 2 и п. 2 ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Федеральный закон № 149-ФЗ), следует вывод о том, что оператором информационной системы выступает физическое или юридическое лицо, которое является собственником технических средств, с использованием которых обрабатываются данные в базе данных информационной системы (либо лицо которому такие функции были переданы собственником технических средств на основании договора). Оператором информационной системы признается лицо, которое осуществляет деятельность по ее эксплуатации, в том числе по обработке информации, содержащейся в ее базах данных [16].

Следует отметить, что понятие «эксплуатации информационной системы» в Федеральном законе № 149-ФЗ неоднократно используется, но никак не раскрывается содержание, то есть какие именно процессы сюда входят¹. Понятно лишь то, что обработка информации в базах данных информационной системы однозначно является одним из процессов по ее эксплуатации.

¹ Что касается содержания понятия «эксплуатация», то его определение можно обнаружить в действующем до настоящего времени ГОСТ 25866-83 Эксплуатация техники. Термины и определения (с Изменением № 1). М.: Издательство стандартов, 1983. Здесь понятие «эксплуатация» включает: использование по назначению, транспортирование, хранение, техническое обслуживание и ремонт.

Таким образом, чтобы ответить на вопрос может ли оператор цифровой инвестиционной платформы, а точнее хозяйственное общество, созданное по законодательству Российской Федерации, являющееся собственником технических средств информационной системы, осуществляющее обработку данных в базах данных информационной системы (либо лицо, которому переданы такие функции собственником технических средств) быть квалифицировано в качестве информационного посредника необходимо соотнести признаки информационного посредника, о которых было указано выше, с функциями, которые выполняют операторы цифровых инвестиционных платформ.

1. Услуги оператора цифровой инвестиционной платформы однозначно носят автоматизированный характер. Ввиду того, что операторы цифровых инвестиционных платформ обеспечивают условия для хранения информации и доступа к материалам в базах данных информационной системы, работающей в рамках информационно-телекоммуникационной сети, в том числе в сети Интернет.

2. Оператор цифровой инвестиционной платформы обладает возможностью принимать меры для устранения нарушений, связанных с получаемыми и передаваемыми материалами и информацией. У информационного посредника должна быть техническая возможность удалить или ограничить доступ к материалам (информации), которые нарушают исключительные права третьих лиц. Эта обязанность информационного посредника вытекает из норм ст. 1253.1 ГК РФ. Возможность принятия мер по устранению нарушений предусматривается в правилах цифровой инвестиционной платформы с учетом диспозитивности нормы п. 3 ст. 4 Федерального закона № 259-ФЗ.

3. На вопрос нейтральны ли операторы цифровых инвестиционных платформ по отношению к получаемым, хранимым и передаваемым материалам и информации, думается, следует ответить отрицательно.

Информационные посредники в процессе своей деятельности не изменяют получаемую и передаваемую информацию, то есть никак не влияют на ее содержание. Оператор цифровой инвестиционной платформы, напротив, способен и вправе влиять на содержание такой информации. Указанная возможность оператора предусматривается нормой пп. 5 п. 2 ст. 4 Федерального закона № 259-ФЗ.

Оператор инвестиционной платформы обязан раскрывать правила платформы, в которых устанавливаются требования к содержанию инвестиционного предложения лица, привлекающего инвестиции с использованием цифровой инвестиционной платформы. Согласно п. 7 ст. 15 указанного Федерального закона лицо, привлекающее инвестиции, обязано предоставить инвестиционное предложение в форме,

установленной правилами платформы, самому оператору платформы. Сам оператор платформы выполняет последующие действия по раскрытию инвестиционного предложения на цифровой инвестиционной платформе для инвесторов.

Сказанное полностью подтверждается существующей практикой. Так, п. 4.3 и 4.4 Правил цифровой инвестиционной платформы «Getlend» предусматривается право оператора проверять текст инвестиционного предложения, а публикация инвестиционного предложения, возможна только после проведения соответствующей проверки. Оператор вправе без объяснения причин отказать в публикации инвестиционного предложения, и такое решение оператора платформы не подлежит оспариванию [17]. Другим примером могут служить правила инвестиционной платформы «Город денег», в п. 6.7 которых зафиксировано, что оператор цифровой инвестиционной платформы вправе отказать в размещении инвестиционного предложения лица, привлекающего инвестиции [18], а также правила цифровой инвестиционной платформы «Инвест гоу», в п. 6.12 которых предусмотрено право оператора платформы рассмотреть направленное инвестиционное предложение и отказать в его размещении в одностороннем порядке без объяснения причин [19].

Таким образом, в соответствии с действующими на данный момент положениями гражданского законодательства оператор цифровой инвестиционной платформы не может быть квалифицирован в качестве информационного посредника ввиду того, что оператор инвестиционной платформы обладает возможностью определять форму и содержание получаемой, хранимой и передаваемой информации, что было показано на примере инвестиционного предложения лица, привлекающего инвестиции.

Как было рассмотрено выше, оператор цифровой инвестиционной платформы не является нейтральным по отношению к материалам и информации, обрабатываемой им в базах данных информационной системы цифровой инвестиционной платформы.

Список литературы:

1. Краснова, С.А. Гражданско-правовой статус операторов онлайн-платформ: неопределенное настоящее и возможное будущее / С.А. Краснова // Имущественные отношения в РФ. – 2022. – № 1 (244). – С. 67–82.
2. О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 31, ст. 4418.

3. Ворникова, Е. Д. Правовое регулирование внешней торговли услугами в цифровой экономике : дис. ... канд. юрид. наук / Е. Д. Ворникова. – М., 2023. – 236 с.

4. Подузова, Е. Б. Субъекты цифровых правоотношений: тенденции права и бизнеса / Е. Б. Подузова // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 2 (123). – С. 55–60.

5. The Digital Millennium Copyright Act of 1998. – URL: <https://www.copyright.gov/legislation/dmca.pdf> (дата обращения 18.01.2024).

6. Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce). – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031> (дата обращения: 18.01.2024).

7. Крупенин, Р. А. Правовое регулирование оператора поисковой системы в качестве информационного посредника / Р. А. Крупенин // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2018. – № 10. – С. 132–144.

8. Фомина, О. Н. Правовой статус информационного посредника / О. Н. Фомина // Вестник гражданского права. – 2019. – № 3. – С. 171–191.

9. Фомина, О. Н. Правовая природа ответственности информационного посредника / О. Н. Фомина // Гражданское право. – 2022. – № 2. – С. 33–36.

10. Егелев, К. М. Поисковые системы и информационные посредники / К. М. Егелев, С. С. Калашников // Журнал Суда по интеллектуальным правам. – 2017. – № 16. – С. 30–35.

11. О связи : федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 28, ст. 2895.

12. Савельев, А. И. Критерии наличия действительного и предполагаемого знания как условия привлечения к ответственности информационного посредника / А. И. Савельев // Закон. – 2015. – № 11. – С. 48–60.

13. Лоренц, Д. В. Информационные посредники (провайдеры) в России и зарубежных странах: природа, сущность и типология / Д. В. Лоренц // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2020. – № 5. – С. 136–163.

14. Нуруллаев, Р. Т. Информационный посредник как субъект информационного права : дис. ... канд. юрид. наук / Р. Т. Нуруллаев. – М., 2018. – 236 с.

15. О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 31, ст. 4418.

16. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 12 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448.

17. Правила инвестиционной платформы «Getlend». – URL: https://kapitol-invest.ru/active_docs/Платформа%20GETLEND.%20Правила%20%20-%20март%202023%20редакция%2011.pdf (дата обращения: 18.01.2024).

18. Правила инвестиционной платформы «Город денег». – URL: https://townmoney.ru/docs/information-disclosure/Pravila_investicionnoy_platformy_red.10.pdf (дата обращения: 18.01.2024).

19. Правила инвестиционной платформы «Инвест гоу». – URL: https://investgo.ru/landing/documents/Правила%20ОИП_ИНВЕСТ%20ГОУ_28.06.2021_V3.pdf (дата обращения: 18.01.2024).

В.И. Жуков,
академик РАН,
доктор исторических наук,
профессор, главный научный
сотрудник сектора философии права,
истории и теории государства
и права Института
государства и права РАН

V.I. Zhukov,
Academician of the RAS,
Doctor of history, Professor,
Chief Researcher of Department of Legal
Philosophy, Legal Theory and Legal
History, Institute of the State and Law,
Russian Academy of Sciences
vigs1947@mail.ru

М.В. Раттур,
кандидат исторических наук, доцент,
научный сотрудник
сектора философии права,
истории и теории государства
и права Института государства
и права РАН

M.V. Rattur,
Candidate of history,
Associate professor, Researcher
of Department of Legal Philosophy,
Legal Theory and Legal History,
Institute of the State and Law,
Russian Academy of Sciences
rattur@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-300-309

ИНТЕРПРЕТАЦИИ «КАТЫНСКОЙ ТРАГЕДИИ» В КОНТЕКСТЕ ЗАЩИТЫ ИСТОРИЧЕСКОЙ ПРАВДЫ КАК КОНСТИТУЦИОННОЙ ЦЕННОСТИ

Аннотация: в статье рассматриваются процесс зарождения нацистской фальсификации и реакция на эту провокацию советских органов власти, а также ее трансформация в период перестройки. Освещается борьба ответственных отечественных ученых за историческую достоверность в контексте включения исторической правды в систему конституционных ценностей в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ и рассекречиванием подлинных документов по «Катыни» в 2024 г.

Ключевые слова: историческая правда, конституционная ценность, фальсификация, политика памяти, достоверность, ответственность.

INTERPRETATIONS OF THE «KATYN TRAGEDY» IN THE CONTEXT OF PROTECTING HISTORICAL TRUTH AS A CONSTITUTIONAL VALUE

Abstract: the article examines the process of the emergence of Nazi falsification and the reaction to this provocation of the Soviet authorities, as well as its transformation during the period of perestroika. The struggle of responsible domestic scientists for historical authenticity is highlighted in the context of the inclusion of historical truth in the system of constitutional values in accordance with the Law of the Russian Federation on the Amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ and the declassification of original documents on Katyn in 2024.

Keywords: *historical truth, constitutional value, falsification, politics of memory, reliability, responsibility.*

13 апреля 1943 г. нацистское радио сообщило, что в районе Козьих Гор в курортном пригороде города Смоленска обнаружено захоронение 10 тысяч польских военнопленных, расстрелянных якобы сотрудниками НКВД СССР в марте-апреле 1940 г.

Правдой было только то, что трагедия произошла в Козьих Горах, а не в поселке Катынь. Катынь – местечко, расположенное в 12 км от Козьих Гор по Витебской трассе. «Катынью» Козьи Горы стали позже, когда стало известно, что 22 марта 1943 г. нацисты украинской и немецкой национальностей сожгли заживо 149 жителей белорусской деревни Хатынь, среди которых, помимо женщин и стариков, было 75 детей в возрасте от 7 недель до 16 лет. 19 апреля 1943 г. гитлеровцами была начата ликвидация Варшавского гетто. День Победы живыми из 440 тысяч поляков встретили 3 тысячи узников (0,7 %). В июне 1943 г. украинские националисты устроили Волынскую резню. Их жертвами стали около 100 тысяч поляков [1, с. 112–115].

Между этими датами Геббельс разместил «расстрел» сотрудниками НКВД СССР 10 тысяч польских военнопленных, заменив Козьи Горы на «Катынь», слово, созвучное преступлениям, совершенным извергами против жителей белорусской деревни Хатынь.

Первые нацистские сообщения о расстреле большевиками польских офицеров были состряпаны небрежно. В урочище «Козьи Горы» можно расстрелять более 10 тысяч человек, но захоронить – чуть более 4 тысяч. Относительно текста сообщений немецкого радио возникло множество вопросов, вызывавших сомнения в их достоверности. Например:

- почему о захоронениях немцы знали с июля 1941 г., а к эксгумации приступили в апреле 1943 г.;
- почему сотрудники НКВД оставили на трупах расстрелянных личные документы, бритвенные принадлежности, золотые и серебряные нательные кресты, награды, знаки различия, что отсутствовало в практике НКВД;
- как определили количество расстрелянных, если сообщения о 10 тысячах появились до проведения эксгумации;
- по каким источникам нацистам удалось идентифицировать и установить фамилии 4 240 польских граждан, если эксгумировать сумели 4 123 трупа, т.е. на 120 меньше.

Недоверие вызывали место и время казни: мимо расстрельных ям проходила туристическая тропа от причала на Днепре до остановки

транспорта. По этой дороге регулярно проходили большие группы туристов. Здесь же находился санаторий НКВД, пионерские лагеря, место было открытым и многолюдным. Между тем по инструкции, подписанной наркомом НКВД, расстрелы должны были проводиться вдали от населенных пунктов, в темное время суток. Кроме того, в расстрельных ямах не было ни одной гильзы от советского оружия [2, с. 363–387].

Фальшивость этих и других документов раскрыл сам Геббельс. В дневнике 17 апреля 1943 г. он записал: «Катынское дело становится колоссальной политической бомбой, которая ... еще вызовет не одну взрывную волну. И мы используем ее по всем правилам искусства. Те десять-двенадцать тысяч польских офицеров, которые один раз заплатили своей жизнью за истинный ... грех, ... еще послужат нам для того, чтобы открыть народам Европы глаза на большевизм» [3, с. 10].

Первоначально так и было: нацистская фальшивка использовалась как орудие в дискредитации органов советской власти и сыграла определенную роль в развале СССР. Объем статьи не позволяет анализировать всю обширную литературу антироссийской направленности, поэтому остановимся на содержании одного сборника.

Главный идеолог перестройки, член Политбюро и секретарь ЦК КПСС, талантливый ученый А.Н. Яковлев написал, что документы, особенно свидетельствующие о кровавых делах властвующих политиков, их неумном лицемерии, обладают мощной взрывной силой [4, с. 5].

Ложь, действительно, обладает мощной взрывной силой. Ее воздействие на население усиливается, когда она исходит от руководителей такого уровня, как А.Н. Яковлев. Если Геббельс вел речь о 10 тысячах расстрелянных, то А.Н. Яковлев – о 22 тысячах невинно загубленных садистами из НКВД по воле Берии, Сталина, Кагановича и других членов Политбюро. Геббельс, как известно, фамилии вообще не называл.

Не во всем соответствует действительности утверждение А.Н. Яковлева о том, что советские власти пытались на Нюрнбергском процессе возложить «ответственность за преступление на гитлеровцев». На самом деле в ходе процесса было доказано, что расстрел польских офицеров проходил в сентябре-декабре 1941 г. и что это преступление совершено нацистами. К сожалению, была допущена техническая оплошность, а неточности в фамилиях исполнителей привели к тому, что злодейские преступления зондер-команды СС не вошли в протоколы трибунала.

А.Н. Яковлев признался, что он причастен к поискам документов по Катыни [4]. Время показало, что он имеет отношение не только к поиску документов, но и к их фальсификации. Ученый поведал общественности и о тех, кто помогал ему находить документы и их интерпретировать. В их числе – С. Станкевич, который пришел к А.Н. Яковлеву и сообщил, что историк Н.С. Лебедева, работая с документами конвойных войск, неожиданно обнаружила сведения о Катыни. С. Станкевич поинтересовался у А.Н. Яковлева тем, как ими следует распорядиться [4, с. 6].

Н.С. Лебедева, действительно, работала с документами, раскрывающими назначение конвойных войск. Как она могла «привязать» материалы о конвойных войсках к «катынскому следу», сказать трудно. Конвойные войска предназначались для того, чтобы конвоировать заключенных, которых по приговору должны были доставлять к месту отбывания наказания. Они конвоировали приговоренных к лишению свободы на срок не более десяти лет. Н.С. Лебедева вела речь о 15 тысячах пленных поляках, которых конвоировали не к месту расстрела, а на стройки народного хозяйства, на работу на крупных предприятиях, строительство шоссежных дорог, аэродромов и т.д. Так, пером историка «расстреляли» 15 тысяч человек в дополнение к тем 10 тысячам, о которых рассказал Геббельс и к 22 тысячам расстрелянных польских офицеров по словам А.Н. Яковлева.

Еще один любопытный сюжет: к А.Н. Яковлеву якобы пришел известный профессор истории и принес пачку документов. Листы повествовали о трагедии более 12 тысяч поляков, расстрелянных по приказу Джугашвили-Сталина [4]. В ходе визита этого профессора к члену Политбюро ЦК КПСС была достигнута договоренность о том, что документы, фальсифицирующие эпизод из «катынской истории», «должны увидеть свет» [4, с. 6]. Свое обращение к читателям бывший член Политбюро и секретарь ЦК КПСС, а в 1999 г. академик РАН А.Н. Яковлев заканчивает словами: «Магические надписи на конвертах прошлого продолжают завораживать нас», ведя речь о секретных конвертах из «Особой папки», в которой хранились особо ценные документы по Катыни [4, с. 6].

Завораживать надписи на конвертах могут тех, кто очарован сказками о придуманных злодеяниях «советского» режима. Ничего завораживающего на конвертах нет. Есть правила, регламентирующие кто, в чьем присутствии открывал конверт, с какого и по какое время изучал его содержание, после чего конверт запечатывался, а должностное лицо, знакомое с содержанием, расписывалось. Фактически

в этой процедуре принимали участие только два человека: заведующий Общим отделом ЦК КПСС и секретарь ЦК.

Одному из авторов статьи довелось встречаться с В. И. Болдиным, последним заведующим Общим отделом ЦК КПСС. От него стало известно, что М. С. Горбачев неоднократно знакомился с содержанием закрытого пакета, но никогда не оставлял на нем свои подписи. Именно это позволяло ему менять свои рассказы о содержимом Пакета № 1.

Авторитет историко-правовой науки пострадал в годы так называемой перестройки. На полях идеологических сражений бушевала антисоветская истерия, переписывались все страницы истории русской цивилизации, особенно достижения советской стадии ее развития. В лексикон «прорабов», «мастеров» и «подмастерьев» «перестройки» вошли такие перлы, как «бесчисленные преступления», «варварская жестокость советских вождей», «страшные преступления сталинского режима», «режим уничтожил тысячи “безвинных польских офицеров”» [4, с. 7].

При этом достоверно установлено, что из 156 тысяч красноармейцев, оказавшихся в польских лагерях смерти в 1920–1921 гг., уничтожено более половины; что комиссары даже не доходили до жутких лагерей: их растерзанные трупы валялись вдоль улиц польских селений. Известны случаи, когда молодых легионеров учили стрелять по мишеням, с обратной стороны которых были привязаны пленные. Только в одном лагере Тухоли за шесть месяцев плена убили 22 тысячи красноармейцев.

Из текстов допросов польских офицеров можно узнать, какие уголовно наказуемые зверства чинили представители органов польской власти на протяжении 19 лет оккупации Западной Украины и Западной Белоруссии. Лютую ненависть местного населения вызывали так называемые осадники, которые завершили военную службу, получили земельные наделы и были угнетателями белорусского и украинского населения. Это они проводили политику ополячивания, закрывали школы, университеты, искореняли православную веру, украинский и белорусский языки.

Первые антисоветские организации были созданы на территории Польши и финансировались правительством этой страны. Оно же оказывало им всестороннюю помощь, в том числе вооружением, разведывательными данными, содействие в переходе советско-польской границы и т.д. Наиболее активными пособниками бандитов в их набегах и зверствах на советской территории были польские пограничники, польские разведчики и другие должностные лица. О бандах Булак-Булаховича, Покровского, Савинкова хорошо известно.

О зверствах «невинных» польских офицеров в белорусских, русских и других архивах сохранилось множество документов.

На протяжении трех десятилетий достаточно большой, но далеко не преобладающей группе ученых приходилось по крупицам собирать сведения, разоблачающие версию, родившуюся в перестройку, и доказывать, что преступления как в Козьих Горах, так и в Бабьем Яру и других местах массового уничтожения мирного населения совершали нацисты всех национальностей, в том числе немецкой, польской, украинской и др. Им удалось отстоять историческую правду, которая в качестве конституционной ценности обозначена в п. 3 ст. 67¹ Конституции РФ с 2020 г. [5, с. 276].

Подтверждением этому являются документы, рассекреченные в апреле 2024 г. ФСБ России. Тексты документов подтверждают выводы, к которым на протяжении последних лет приходили авторы в своих исследованиях [1, 2, 6–12].

Данную часть работы можно считать завершенной: польских офицеров расстреляли нацисты. Сотрудники НКВД, как и руководители советского государства, к этому злодеянию не имеют отношения. Для того чтобы в этом убедиться, достаточно изучить протоколы допросов военнопленных Э.А. Потканского, Р.И. Ковальского; сведения, полученные от врачей В.Н. Николаева, Н.Н. Лепилкина, В.А. Заволдаева, бежавших из немецкого плена; спецсообщение о задержании члена комиссии по расследованию злодеяний над польскими офицерами в Катынском лесу Сметкала Болеслава с копией его доклада; спецсообщение об аресте обер-ефрейтора немецкой армии Эбер Вальтера; протоколы допросов следователя 269 немецкой пехотной дивизии Нико Феликса; материалы по расследованию фактов опроса населения о месте нахождения кладбища польских офицеров в Катынском лесу и др.

Для примера приведем один из рассекреченных документов:

«СПЕЦ-СООБЩЕНИЕ

о задержании члена комиссии по расследованию злодеяний над польскими офицерами в Катынском лесу.

Познанской оперативной группой «СМЕРШ» фронта 17 февраля с.г. задержан –

СМЕКТАЛА Болеслав, 1907 года рождения, уроженец гор. Дортмунт /Германия/, поляк, образование среднее, со слов о/п, до 1939 года работал судебным следователем полевого суда 14-ой польской дивизии, позднее – администратором лагеря русских рабочих при заводе «Фокс-Вульф».

СМЕКТАЛА в апреле 1943 года был назначен дирекцией завода «Фоке-Вульф» делегатом в комиссию для поездки в Катынь по расследованию факта, сообщенного в немецкой прессе об обнаружении в Катынском лесу несколько тысяч трупов польских офицеров, расстрелянных якобы в 1940 году в советском плену.

О фактических обстоятельствах организации немцами чудовищной клеветы на Советский Союз – СМЕКТАЛА показал следующее:

16 апреля 1943 года, в помещении Познанского «СД» была собрана комиссия для поездки в Катынь, в составе 7-ми человек:

Председателя комиссии – Герц, быв. депутат польского сейма, слесарь завода «Цитра» г. Познань, поляк.

- и членов – 1. Доктор ГЕЗИНКИЙ, поляк
2. Делегат ф-ки Цигельского – рабочий НОВИЦКИЙ, поляк
3. Делегат 3-да «Фоке-Вульф» – СМЕКТАЛА Болеслав /задержан/

и делегаты крупных предприятий города Лодзь: МОУНЕВСКИЙ, МАЕВСКИЙ, И ГРОБОВСКИЙ.

Один из руководящих сотрудников Познанской «СД» штурмбаннфюрер – ГЕПНЕР провел с комиссией беседу, в которой предупредил членов комиссии о том, что поездка их в Катынь имеет пропагандистские цели и что по приезде оттуда они должны заявлять, что лично видели 12 тысяч трупов польских офицеров.

17 апреля 1943 года комиссия в полном составе вылетела военным самолетом в Смоленск. Комиссию сопровождали три офицера «СД»: штурмбаннфюрер ГЕПНЕР, СС-гауптшарфюрер МОРАТ и СС-гауптшарфюрер ЦОГЕР; два немца сотрудника газеты «Остойче «Беобахтер» – САДОВСКИЙ и БУЛЁ, а также немецкий судебный эксперт – профессор д-р БУШ из Бреслау.

17 апреля 1943 года вечером, на Смоленском аэродроме они были встречены немецкими офицерами и размещены в городе, в помещении «СС».

На следующий день, 18 апреля, на 3-х автомашинах члены комиссии, в сопровождении немецких офицеров, прибыли на станцию Гнездово, где в помещении полевой жандармерии два русских гражданина были представлены комиссии в качестве свидетелей, наблюдавших в апреле 1940 года, как польских офицеров привозили из Насельска в Гнездово, а оттуда – на автомашинах в лес.

«Мне, как бывшему судебному работнику, – показывает задержанный СМЕКТАЛА, – было

ясно из поведения этих «свидетелей», что они специально подготовлены «СД».

Также, в помещении полевой жандармерии, комиссию ознакомили с выставкой личных документов, якобы изъятых у трупов убитых. Демонстрируемые документы имели свежий вид, что не соответствовало трехлетнему пребыванию в земле и производило впечатление фальсификации.

В лесу, на Козьей горе, на поверхности земли лежало около 600 трупов – все они в военной форме солдат и офицеров польской армии, в том числе были показаны трупы двух польских генералов – СМОРОВИНСКОГО и БОХАТЫРОВИЧА.

Все трупы были свежие, одежда не истлела, на трупе же генерала БОХАТЫРОВИЧ сохранилась нижняя часть лица с усами и бородавкой.

Представленные трупы могли пролежать в земле максимум год.

По приезде в Познань «СД» обязало членов комиссии выступить перед собраниями польских рабочих с пропагандистскими докладами о поездке в Катынь. Конспекты докладов были предварительно отредактированы «СД».

Задержанный СМЕКТАЛА Болеслав в течении мая м-ца 1943 года выступил с докладом о поездке в Катынь, на собраниях рабочих: заводе «Фоке-Вульф» в Познани и Крайзинге; на мыловаренной ф-ке г. Оборники, мебельной ф-ке г. Шалатуг, консервной фабрике г. Мензехут /Венбаум/, ф-ке стекла гор. Устье /УШ/, в городе Сересков, на сахарном заводе г. Останенеца /Ошенбах/, на лесопильном з-де в Лешно и на сахарном заводе в Косчине.

Собрания были организованы «СД» и на них присутствовали сотрудники «СД» и местные руководители «НСДАП».

Конспект доклада, зачитанного на собраниях рабочих, вышеуказанных предприятий, изъят у СМЕКТАЛА вместе с 10-тью фото-иллюстрациями трупов в Катынском лесу. /прилагается/.

Считал бы целесообразным направить задержанного СМЕКТАЛА в Ваше распоряжение. Прошу подтверждения.

ПРИЛОЖЕНИЕ: по тексту.

«18» февраля 1945 года» [13].

Усилиями большой группы ученых проведена колоссальная исследовательская работа, восстановлена значительная часть достоверной истории Катынской трагедии. Однако остается пока неизученным целый ряд других вопросов. Например: кто и когда подменил содержание закрытого пакета № 1; где искать подлинный текст служебной

записки Л.П. Берии в Политбюро ЦК ВКП(б); где находятся другие подлинные документы, в том числе записка А.М. Шелепина на имя Н.С. Хрущева [14]. Вопросов много, но и возможностей вести плодотворную исследовательскую работу стало больше. В Конституции РФ, принятой всенародным голосованием, есть статья, обязывающая неукоснительно руководствоваться ее текстом: «Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды» [15, с. 31].

Список литературы:

1. Жуков, В.И. Триумфы и трагедии XX века в социальной истории России / В.И. Жуков, Л.В. Федякина. – М. : Сталинград, 2015. – 459 с.
2. Жуков, В.И. Российская цивилизация: историко-правовой анализ феномена: в 2 т. / В.И. Жуков. – М. : РИТМ, 2022. – Т. 1. – 710 с.
3. Тайны Катынской трагедии / отв. за вып. В.И. Илюхин. – М. : Политическое просвещение, 2010. – 200 с.
4. Катынь. Пленники необъявленной войны. Документы и материалы / под. ред. Р. Пихоя, А. Гейштора; сост. Н.С. Лебедева, Н.А. Петросова, Б. Вошинский и др. – М., 1999. – 608 с.
5. Раттур, М.В. О необходимости аналитической поддержки принятия правовых решений по защите исторической правды как конституционной ценности / М.В. Раттур // Юридическая техника. – 2024. – № 18. – С. 276–279.
6. Жуков, В.И. Плен: социология бесправия / В.И. Жуков. – М. : Вольное историко-социологическое и психолого-педагогическое общество, 2018. – 284 с.
7. Раттур, М.В. К вопросу об общероссийской идентичности в системе конституционных ценностей: от конструкта к концепту // Наука, культура, образование в контексте приоритетов современности : сб. науч. тр. Всерос. науч.-практ. конф. (Стерлитамак, 26 апреля 2023 г.). – Стерлитамак : Стерлитамакский филиал ФГБОУ ВО «Уфимский университет науки и технологий», 2023. – С. 49–52.
8. Методология инновационного развития основных направлений исторического образования в вузе : учебно-методическое пособие для преподавателей вузов / Н.В. Старостенков, Н.А. Печень, М.В. Раттур [и др.]. – М. : Российский государственный социальный университет, 2013. – 65 с.
9. Человеческий капитал в годы Великой Отечественной войны: особенности формирования и развития / М.В. Раттур, В.И. Жуков, Н.В. Старостенков [и др.]. – М. : Российский государственный социальный университет, 2011. – 202 с.
10. Социальные изменения российского общества в контексте глобального кризиса / В.И. Жуков, Л.В. Аргунова, Н.А. Бабенко [и др.]. – М. : Российский государственный социальный университет, 2010. – 516 с.
11. Раттур, М.В. Проблемы консолидации общества в предвоенный период: историческая компаративистика // Войны в истории. Генезис, предпосылки, причины международных военных конфликтов в истории.

Исторические документы и актуальные проблемы археографии, источниковедения, российской и всеобщей истории нового и новейшего времени: сб. матер. Одиннадцатой междунар. конф. молодых ученых и специалистов «Clio-2021» (Москва, 8–9 апреля 2021 г.). – М. : Политическая энциклопедия, 2021. – С. 169–172.

12. Жуков, В.И. Глобализация. Глобализм. Россия: доклад на Втором международном социальном конгрессе «Россия в системе глобальных социальных координат» / В.И. Жуков. – М.: Московский государственный социальный университет, 2002. – 56 с.

13. Спецсообщение о задержании члена комиссии по расследованию злодеяний над польскими офицерами в Катынском лесу. – URL: <https://archive-n.admin-smolensk.ru/files/426/78-1-132-80-86.pdf> (дата обращения: 11.04.2024).

14. Жуков, В.И. Россия: состояние, перспективы, противоречия / В.И. Жуков. – М. : Союз, 1995. – 204 с.

15. Конституция Российской Федерации (с гимном России): подарочное издание. – М. : Проспект, 2021. – 110 с.

С. В. Ворошилова,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры истории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

S. V. Voroshilova,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of History
of State and Law of the Saratov State
Law Academy
voroshilova-s-v@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-310-316

«ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОВ О ГРАЖДАНСКОМ РАВЕНСТВЕ» – ИСТОРИЧЕСКАЯ МАТРИЦА КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАВНОПРАВИА ГРАЖДАН

***Аннотация:** в статье рассматривается обсуждение в Первой Государственной Думе законопроекта «Основные положения законов о гражданском равенстве», подготовленного Партией народной свободы, в рамках которого формировалась доктрина конституционного принципа равноправия граждан. Характеризуется дискуссия по основным разделам документа, включающая предложения об отмене всех сословных ограничений и привилегий, ограничений по принципу национальной и конфессиональной принадлежности. Особое внимание уделяется Проекту закона о равноправии женщин, разработанному под руководством Л. И. Петражицкого юридической комиссией Союза равноправности женщин.*

***Ключевые слова:** равенство, Россия, Государственная Дума, законопроект, «Основные положения законов о гражданском равенстве».*

THE MAIN PROVISIONS OF THE LAWS ON CIVIL EQUALITY ARE THE HISTORICAL MATRIX OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF EQUALITY OF CITIZENS

***Abstract:** the discussion in the 1st State Duma of the “Basic provisions of the laws on civil equality” prepared by the People’s Freedom Party, within the framework of which the doctrine of the constitutional principle of equal rights of citizens was formed, is considered. The discussion on the main sections of the document is characterized, including proposals on the abolition of all class restrictions and privileges, restrictions on the principle of national and confessional affiliation. Special attention is paid to the Draft Law on Women’s Equality, developed under the leadership of L. I. Petrazhitsky by the Legal Commission of the Women’s Equality Union.*

***Keywords:** equality, Russia, State Duma, draft law, “Basic provisions of laws on civil equality”.*

Равноправие граждан является важнейшим конституционным принципом правового государства, основой любого демократического общества, ориентированного на социальную спра-

ведливость и уважение прав человека. Устранение различных форм дискриминации признается одной из наиболее сложных и важных задач современного общества. Принцип равенства прав человека независимо от пола, национальной и конфессиональной принадлежности закрепляется в Конституции РФ, носит открытый характер, а запрет на ограничение прав по соответствующим признакам (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ) неразрывно связан с неотъемлемыми правами человека и гражданина [1, с. 8].

Вместе с тем все чаще в стране и мире происходят конфликты на национальной и религиозной почве. Очевидно отсутствие фактического равенства между мужчинами и женщинами, между лицами, проживающими в крупных мегаполисах и малых населенных пунктах. Кроме того, каждая историческая эпоха вносит свой вклад в представление о равенстве и равноправии. Все это предполагает пристальное изучение и осмысление проблемы исторической эволюции данных категорий.

Признавая необходимость разграничения понятий «равенство» и «равноправие» [2–5] и понимая под равенством одинаковое положение людей в обществе, одинаковое отношение к средствам производства и дефицитным ресурсам, одинаковые гражданские права и обязанности, одинаковый доступ к материальным и духовным ценностям [6, с. 10], можно согласиться с Б. С. Крыловым в том, что решающее слово в установлении равноправия, а тем более равенства принадлежит обществу и зависит от его гражданской зрелости и формируемой им политики государства [4, с. 14]. Эта точка зрения подтверждается событиями начала XX в., когда в условиях первой буржуазно-демократической революции 1905–1907 гг. в стенах Государственной Думы первого созыва начинают обсуждаться «Основные положения законов о гражданском равенстве». Данный документ был разработан особой законодательной комиссией, созданной 8 апреля 1906 г. Конституционно-демократической партией, или Партией народной свободы [7, с. 2–5]. В состав комиссии вошли ведущие юристы страны: С. А. Муромцев, В. Д. Набоков, М. М. Винавер, И. В. Гессен, В. М. Гессен и А. И. Каминка [8, с. 123].

Следует отметить, что уже в Проекте Гражданского уложения 1905 г. провозглашался принцип формального равенства посредством ликвидации юридической обособленности крестьянства [9, с. 40]. Вместе с тем реализация данного принципа субъектами гражданского права была крайне затруднительна в силу сохранения для крестьян особых правил наследования имущества и землевладения. Кроме того, общие положения ст. 2 и 3 Проекта предусматривали ограничение

правоспособности в зависимости от пола, вероисповедания и национальной принадлежности [10, с. 333].

15 мая 1906 г. в Государственную Думу за подписью 151 депутата были внесены на обсуждение «Основные положения законов о гражданском равенстве». Формулируя необходимость установления гражданского равенства, авторы данного документа указывали на невозможность решения столь сложной проблемы единым законодательным актом, поскольку «многочисленность тех областей, на которые распространяется ныне гражданское неравенство, соответствует и сложности способов его устранения. В одной области – в области ограничений, обусловленных национальностью и религией, – достаточна простая отмена соответственных ограничительных законов; в других областях отмена ограничений и привилегий связана неразрывно с созидательной работой и, следовательно, с заменой действующих законов новыми» [11, с. 378].

Докладчиком по данному вопросу выступил профессор Ф.Ф. Кокошкин, подчеркнувший, что «вопрос о равенстве самым тесным образом связан с вопросом о гражданской свободе... В России свобода связана с равенством теснее, чем в какой-либо другой стране» [12, с. 283]. Государственной Думе предлагалось разработать ряд законопроектов по четырем направлениям: отменить все ограничения для крестьянского сословия; отменить все ограничения, установленные гражданскими законами и административными распоряжениями по национальному и религиозному признаку; отменить все привилегии дворян по образованию, государственной службе, владению недвижимым имуществом и по участию в местном самоуправлении; и, наконец, отменить все ограничения для лиц женского пола.

Как свидетельствуют стенограммы заседаний Государственной Думы, авторы «Основных положений» предлагали в первую очередь отменить ограничения для крестьян, связанные с подсудностью особым крестьянским судам и подведомственностью особым крестьянским учреждениям, в распоряжении имуществом и в свободе передвижения, в получении образования и поступлении на государственную службу [11, с. 378].

При обсуждении данного вопроса, несмотря на то, что необходимость законодательного закрепления принципа гражданского равенства не вызывала полемики, звучали неожиданные предложения. Так, представитель партии октябристов граф П.А. Гейден, называя право крестьян приписываться к сельскому обществу, собираться на сельские сходы и приобретать душевые земельные наделы «привилегией», заявлял об отсутствии подобных прав у дворян, предлагая

создать ряд отдельных комиссий для разработки соответствующих законопроектов [13, с. 1055].

Возражая этому предложению, правоведы Ф. Ф. Кокошкин, Л. И. Петражицкий, С. А. Котляревский, М. М. Винавер отмечали, что разделение работы между несколькими комиссиями нарушило бы единство законотворческого процесса. Ф. Ф. Кокошкин, например, подчеркивал, что «гражданское равноправие – цельный неделимый институт и потому рассмотрение всех законов, относящихся к этой области, должно быть возложено на одну комиссию» [14, с. 141–142]. Обсуждая данный вопрос, депутаты отмечали в качестве важнейшего источника гражданского неравноправия сословное деление общества «искусственно привитое русской жизни и заимствованное с Запада», предлагая установить институт гражданства, поскольку «в России нет дворян, крестьян и нет никаких других сословий, а есть граждане» [14, с. 145].

Не менее острую дискуссию вызвал раздел «Основных положений», содержащий предложение об отмене всех ограничений, установленных действующими законами и административными распоряжениями, обусловленных принадлежностью к той или иной национальности или вероисповеданию. Национальный или «инородческий» вопрос в России начала XX в. включал в себя польский, финляндский, остзейский, еврейский, мусульманский и другие вопросы, разрешение которых было направлено на превращение России в единое и неделимое государство. Требование предоставления равных прав представителям различных национальностей и конфессий содержалось в политических программах многих партий. В составе Государственной Думы первого созыва было не менее 200 «нерусских депутатов» [15, с. 91], активно участвовавших в обсуждении данного раздела. Вместе с тем можно согласиться с М. С. Мулевой в том, что «центральное место в национальном дискурсе Российской империи начала XX в. занимала антисемитская риторика» [16, с. 112]. Ф. Ф. Кокошкин называл ограничения в правах еврейского населения, лишённого свободы передвижения и права выбора места жительства, «огромным грязным кровавым пятном, смыть которое является нравственной обязанностью Государственной Думы» [12, с. 283].

Но самую оживленную полемику вызвал раздел «Основных положений», предусматривающий отмену всех ограничений для лиц женского пола. Выступая 6 июня по этому вопросу перед депутатами Государственной Думы, профессор Л. И. Петражицкий признал, что «жизненные предрассудки не позволят дойти в сколько-нибудь близком времени до полного равенства». Вместе с тем он считал

необходимым отменить все ограничения для женщин в праве наследовать имущество, получать образование и занимать должности по государственной и общественной службе. Решительно поддерживая идею предоставления женщинам равных прав с мужчинами, Л.И. Петражицкий был убежден в том, что «интересы государства, общества и культуры требуют сделать этот крупный шаг – признать за женщинами избирательное право» [12, с. 287].

12 июня 1906 г. была создана комиссия из 33 членов, в состав которой вошли В.Д. Набоков, М.М. Винавер, Ф.Ф. Кокошкин, С.А. Котляревский, П.И. Новгородцев, Л.И. Петражицкий и др. [13, с. 1213]. Для составления законопроекта о равноправии женщин была создана особая думская подкомиссия во главе с Л.И. Петражицким, ставшая частью «комиссии 33» и включившая в себя как представителей Государственной Думы (В.В. Исаченко, Я.Г. Фрумкин и М.А. Стахович), так и представительниц женских организаций, в частности Союза равноправности женщин (Е.Н. Щепкина, Л.Я. Гуревич и О.Н. Клирикова) [17, с. 114].

Юридической комиссией при Союзе равноправности женщин в кратчайшие сроки был создан пакет документов, состоящий из двух частей: «1) закона общего конституционного характера..., отменяющего установленные ограничения для женщин без подробного и по-статейного их перечисления; 2) сравнительной таблицы изменений и дополнений в действующих узаконениях» [18, л. 53].

Первая часть Законопроекта о равноправии женщин, включавшая в себя 12 статей, закрепляла равные гражданские и политические права женщин и мужчин. Женщинам предоставлялось право на равных основаниях с лицами мужского пола занимать должности на государственной и общественной службе (ст. 3), поступать в учебные заведения, за исключением духовных академий и учебных заведений военного и морского ведомства (ст. 6), наследовать имущество (ст. 10), а главное, избирать и быть избранными «во всех законом установленных выборах – общегосударственных, местных, общественных и иных» (ст. 2) [19, л. 4].

Сравнительная таблица изменений и дополнений действующего законодательства, являвшаяся второй частью Проекта закона о равноправии женщин, содержала около 200 поправок в 34 нормативных правовых актах, входящих в Свод законов Российской империи, и являлась первой в истории России гендерной экспертизой отечественных законов [17, с. 117]. В пояснительной записке, составленной одной из активисток женского движения и авторов Проекта закона о равноправии женщин Л.Я. Гуревич, звучала надежда на то, что «настоящий

проект закона станет канвой для дальнейшей разработки чрезвычайно важного, запутанного и сложного вопроса о женском равноправии» [18, л. 54]. Проект закона о женском равноправии был отпечатан и передан 7 июля Л.И. Петражицкому, но уже 9 июля 1906 г. был издан Манифест о роспуске Государственной Думы [20]. Таким образом, за время работы Первой Государственной Думы был подготовлен только один из четырех предполагаемых законопроектов, которые должны были составить общий Закон о гражданском равенстве.

В завершение следует отметить, что с формально-юридической точки зрения документ под названием «Основные положения законов о гражданском равенстве», обсуждаемый в Первой Государственной Думе 5, 6 и 8 июня 1906 г., нельзя назвать законопроектом в полном смысле этого слова. Как признавали сами авторы, в нем в большей степени определялись направления будущей законодательной работы. В стенограммах заседаний Государственной Думы данный документ называли «запиской», «наказом» или «директивой» [13, с. 1118], в которой содержались принципиальные положения «великой важности и культурной ценности, которые сами по себе могли бы быть законами» [12, с. 284–285]. Можно согласиться с мнением Д.В. Аронова о том, что «Основные положения» носили в основном политический, а не правовой характер [21, с. 262–265]. Вместе с тем в них как в исторической матрице отражался конституционный принцип равноправия граждан, выражавший стремление ведущих юристов России к свободе и справедливости.

Список литературы:

1. Капанова, Ю.В. Конституционные основы равноправия граждан Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Капанова. – Ростов н/Д, 2001. – 24 с.
2. Комкова, Г.Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России: понятие, содержание, механизм защиты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Г.Н. Комкова. – Саратов, 2003. – 44 с.
3. Крылова, Е.Г. Доктрина равенства в конституционном законодательстве: проблемы реализации / Е.Г. Крылова // Социально-политические науки. – 2015. – № 4. – С. 42–45.
4. Крылов, Б.С. Проблема равноправия и равенства в российском конституционном праве / Б.С. Крылов // Журнал российского права. – 2002. – № 11. – С. 13–24.
5. Бунык, Д.В. Основы понимания термина «равноправие» и идей борьбы с проявлениями дискриминации / Д.В. Бунык // Вестник КемГУ. Гуманитарные и общественные науки. – 2019. – № 3 (4). – С. 365–371.
6. Права женщин и мужчин в России: реализация принципа равенства : монография / под ред. Г.Н. Комковой. – М. : Проспект, 2019. – 216 с.

7. Законодательные проекты и предложения Партии народной свободы 1905–1907 гг. / под. ред. Н.И. Астрова и др. – СПб. : Тип. т-ва «Обществ. польза», 1907. – 386 с.

8. История деятельности первых Государственных дум дореволюционной России: сравнительный анализ традиций правотворчества. – М. : Издание Государственной Думы, 2013. – 240 с.

9. Прибавление к проекту Гражданского Уложения : Введение к составленному Высочайше утвержденной Редакционной Комиссией проекту Гражданского Уложения и краткие объяснения изменений, последовавших в тексте статей при сводке пяти книг проекта Гражданского Уложения. – СПб. : Гос. тип., 1906. – 87 с.

10. Гражданское уложение : проект Высочайше учрежденной Редакционной Комиссии по составлению Гражданского Уложения / под. ред. И.М. Тютрюмова. – СПб. : Законоведение, 1910. – Т. 1. – 606 с.

11. Государственная Дума : стенографические отчеты. 1906 г. Сессия первая. Т. 1 : Заседания 1–18 (с 27 апреля по 30 мая). – СПб. : Гос. тип., 1906. – 866 с.

12. Думский сборник. Т. 1: Государственная Дума первого созыва (27 апреля – 8 июля 1906 г.). – СПб. : Тип. т-ва «Обществ. польза», 1906. – 400 с.

13. Государственная дума: стенографические отчеты. 1906 г. Сессия первая. Т. 2 : Заседания 19–38 (с 1 июня по 4 июля). – СПб. : Гос. тип., 1906. – 2013 с.

14. Варшавский, С.И. Жизнь и труды Первой Государственной Думы / С.И. Варшавский. – М. : Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1907. – 290 с.

15. Циунчук, Р.А. Национальный вопрос в Государственной Думе накануне и во время Первой мировой войны / Р.А. Циунчук // Российская история. – 2014. – № 5. – С. 91–109.

16. Мулевая, М.С. «Еврейский вопрос» в конструировании национальной парадигмы в Российской империи начала XX в. / М.С. Мулевая // Проблемы российской цивилизации и методики преподавания истории. – 2023. – № 15. – С. 108–113.

17. Ворошилова, С.В. Законопроект о равноправии женщин 1906 г. – первая гендерная экспертиза российского законодательства / С.В. Ворошилова, Н.М. Великая // Женщина в российском обществе. – 2021. – № 4. – С. 110–120.

18. Юридическая комиссия. Законопроекты, доклады 1906 г. // ГАРФ. – Ф. 516. – Оп. 1. – Д. 8.

19. Проект закона о равноправии женщин // ГАРФ. – Ф. 516. – Оп. 1. – Д. 8.

20. Манифест о роспуске Государственной Думы и о времени созыва таковой в новом составе 9 июля 1906 г. – СПб. : Изд-во при Сенате, 1906. – 2 с.

21. Аронов, Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной Думе (1906–1917 гг.) / Д.В. Аронов. – М. : Юрист, 2005. – 413 с.

С.И. Ализаде,
аспирант кафедры
административного и муниципального
права имени профессора Василия
Михайловича Манохина Саратовской
государственной юридической
академии

S.I. Alizade,
Postgraduate student of the Department
of Administrative and Municipal
Law named after Professor Vasily
Mikhailovich Manokhin of the Saratov
State Law Academy
subhanalizade@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-317-323

ПРЕЮДИЦИАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, УСТАНОВЛЕННЫХ В РАМКАХ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

***Аннотация:** действующее законодательство не дает точного определения понятия преюдиции, а также не раскрывает информации о том, является она абсолютной либо ограниченной какими-либо пределами. Кроме того, автор считает ошибочным наделение преюдициальным значением судебных постановлений, которые были вынесены в порядке административного судопроизводства, даже только в отношении гражданско-правовых последствий деяния виновного лица, поскольку процессуальная форма, установленная КоАП РФ, отсутствует как таковая; а суд выполняет лишь роль органа, который определяет вид и размер наказания, не исследуя фактических обстоятельств дела. Данная проблема могла бы быть решена введением полноценной процессуальной формы для рассмотрения дел об административных правонарушениях. Это возможно осуществить двумя способами: либо путем рассмотрения дел об административных правонарушениях согласно ГПК РФ посредством внесения в него специализированной главы по аналогии с АПК РФ, либо путем инкорпорации данных споров в КАС РФ.*

***Ключевые слова:** судебное решение, законная сила, свойства законной силы, преюдиция, преюдициальность, правосудие, процессуальные гарантии, состязательность, объективная истина, КоАП РФ.*

PREJUDICIAL SIGNIFICANCE OF THE CIRCUMSTANCES, INSTALLED AS PART OF PRODUCTION IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

***Abstract:** the current legislation does not provide a precise definition of prejudice, nor does it provide information on whether it is absolute or limited by any limits. In addition, from the author's point of view, it is erroneous to assign prejudicial significance to judicial decisions that were made in administrative proceedings, even only in relation to the civil consequences of the act of the guilty person, since the procedural form established by*

the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation is absent as such, and the court performs only the role of a body that determines the type and amount of punishment, without examining the actual circumstances of the case.

This problem could be solved by introducing a full-fledged procedural form for considering cases of administrative offenses. This can be done in two ways: either to consider cases of administrative offenses in accordance with the Code of Civil Procedure of the Russian Federation by introducing a specialized chapter there by analogy with the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, or by incorporating these disputes into the CAS of the Russian Federation.

Keywords: *judicial decision, legal force, properties of legal force, prejudice, prejudice, justice, procedural guarantees, competition, objective truth, Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.*

Преюдициальность как институт административного права вызывает массу споров среди ученых, несмотря на тот факт, что она давно известна. В научной литературе можно также встретить такие ее виды, как опровержимая и неопровержимая, материально-правовая и процессуально-правовая, регулятивная и охранительная и пр. Однако все классификации, за исключением отраслевой, являются очень условными и не имеют большого практического значения, в связи с чем и отсутствует их глубокое научное обоснование.

Заметим, что законодатель крайне непоследователен в закреплении норм о преюдиции в различных правовых актах. К определению самих понятий «преюдиция» и «преюдициальность» существует несколько подходов. Одни считают их полными синонимами, другие же наоборот. В доктрине этот институт рассматривается как процессуальное право, а также как одно из свойств законной силы судебного решения. Это приводит к тому, что отсутствует единое мнение в понимании данного явления не только на уровне доктрины гражданского процесса, но и у правоприменителя.

На наш взгляд, понятия «преюдициальность» и «преюдиция» не тождественны. Под преюдициальностью следует понимать само правовое явление предрешенности фактов ввиду их установления во вступившем в законную силу судебном постановлении. То есть данное понятие следует рассматривать как абстрактное правовое явление, одно из свойств законной силы судебного решения.

Под преюдицией необходимо понимать конкретный факт, который признается предрешенным, метод доказывания в конкретном судебном разбирательстве.

Действующее законодательство не раскрывает сущность понятия преюдиции, а также не дает информации о том, является она абсолютной либо ограниченной какими-либо пределами. Выведение

объективных пределов преюдиции возможно только путем толкования и сопоставления норм о данном институте.

Объективные пределы преюдиции распространяются исключительно на установленные судом факты в его постановлении. Однако в некоторых случаях преюдициальные факты могут распространяться и на те обстоятельства, которые прямо не отражены в судебном акте, а логически из него следуют.

Наибольшее прикладное значение, с нашей точки зрения, имеет классификация, исходящая из сферы действия таких постановлений, т.е. выделение отраслевой и межотраслевой преюдиции (для межотраслевой преюдиции, в свою очередь, характерно большее количество актуальных проблем, например преюдицирование постановлений, вынесенных в порядке гражданского судопроизводства, в производстве по уголовным делам, где процессуальная форма не дает тех же гарантий лицам, участвующим в деле).

Однако противоречивые мнения существуют не только в научной литературе, но и в судебной практике, в том числе в практике высших судов [1]. Противники данного института считают, что он ограничивает сразу несколько принципов процессуального права, главным образом принципы состязательности и свободы оценки доказательств (поскольку суд вынужден соотносить свою оценку не с объективной действительностью, а с мнением другого суда и принимать уже установленные им факты как истинные), но, несмотря на это, не предлагают решения такой базовой проблемы, как непротиворечивость судебных актов без использования этого института.

Содержание преюдициальности позволяет рассматривать этот процессуальный институт как минимум в двух аспектах. Сама по себе преюдиция, исходя из прямого смысла норм, является основанием освобождения от доказывания, что дает возможность отнести ее к теории доказательственного права. Преюдициальность – это одно из свойств законной силы решения суда, что также позволяет выявлять ее содержание через сопоставление данного свойства с другими аспектами законной силы решения суда, а главным образом с таким его свойством, как обязательность.

Действующее законодательство признает преюдициальными только фактические обстоятельства дела, которые были установлены судом в результате оценки доказательств, которая была отражена в судебном решении (ч. 2. ст. 64 КАС РФ, п. 2 ч. 4 ст. 170 АПК РФ, ч. 4 ст. 198 ГПК РФ). К такому выводу путем теоретического толкования норм права приходят и все высшие суды в судебной системе РФ [2].

В научной литературе встречаются различные подходы к классификации данного явления. Например, по мнению А. П. Еремкиной, «преюдиции необходимо разделить на две большие группы, включающие: 1) юридические, связанные с различными процессами, и логические, действующие в пределах одного процесса; 2) условные и безусловные, деление на которые зависит от определенных условий, делающих возможной их проверку» [3, с. 112–113].

Классифицировать преюдициальные акты можно на основании различных определяющих признаков. На наш взгляд, наибольшее практическое значение имеет такой классифицирующий признак, как отраслевая принадлежность, этот вид классификации имеет под собой и нормативное основание.

Спорным является вопрос о наличии такого вида преюдиции, как вступившее в законную силу решение суда, вынесенное в рамках административного судопроизводства.

С целью определения возможности применения судебных постановлений, вынесенных в порядке административного судопроизводства в качестве преюдициальных, необходимо понять, каким процессуальным законом регулируется процесс административного судопроизводства, а также каким судам подведомственны данные споры.

Таким образом, современное процессуальное законодательство не отвечает требованиям единства и целостности системы административного судопроизводства (в зависимости от конкретного вида разрешаемого дела, концептуально отличается процессуальная форма при требовании единства принципов). Мы разделяем точку зрения Ю. Н. Старилова, указывающего, что «даже поверхностный анализ процессуального законодательства позволяет сделать вывод о существовании “непонятной стратегии” в системе российского законодательства, когда принимаемые практически в одно и то же время важнейшие федеральные законы содержат противоречивые положения» [4, с. 43].

В связи с имеющимися противоречиями и отсутствием согласованности и последовательности в действиях законодателя по формированию административного процесса, невозможно вести речь о применении единого подхода к наделению преюдициальным свойством судебных постановлений, вынесенных в рамках административного судопроизводства по отношению к гражданскому процессу. Можно выделить несколько подходов к применению преюдициальных постановлений, вынесенных в административном процессе по отношению к гражданскому:

■ применение преюдициальных постановлений, вынесенных в административном судопроизводстве, в рамках гражданского на общих основаниях согласно ст. 61 ГПК РФ;

■ отказ в признании преюдициального свойства за судебными постановлениями, вынесенными в порядке административного судопроизводства.

Исходя из буквального понимания приведенной нормы, любое судебное постановление, вынесенное судом общей юрисдикции, должно приниматься как преюдициальное. Следуя такой логике, постановления, вынесенные в порядке административного процесса, обладают преюдициальным значением на общем основании.

Верховный Суд РФ оставляет преюдициальное значение только за постановлениями, которые были вынесены в рамках гражданского судопроизводства. Остальные нормы приведенной статьи посвящены преюдициальности постановлений, вынесенных в рамках административного и уголовного судопроизводства, а также нотариальной преюдиции. Соответственно, с учетом более узкого толкования, данного в постановлении Пленума Верховного Суда РФ [5], невозможно говорить о признании преюдициальности за актами административного процесса.

Такая позиция правоприменителя является последовательной. Согласно п. 16.2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2004 г. № 10 [6] «в случае, если до рассмотрения арбитражным судом дела о привлечении к административной ответственности юридического лица (а равно дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности юридического лица) судом общей юрисдикции рассмотрено дело о привлечении к административной или уголовной ответственности за данное нарушение физического лица (а равно дело об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности физического лица), квалификация, данная судом общей юрисдикции совершенному деянию, с учетом статьи 69 АПК РФ не является обязательной для арбитражного суда. При этом оценка, данная судом общей юрисдикции обстоятельствам, которые установлены в рассмотренном им деле, принимается во внимание арбитражным судом».

Арбитражным судам предлагается аналогичное правило об отказе в признании преюдициального значения за актами, которые были вынесены в порядке административного судопроизводства. Возможно только принятие их во внимание, но не придание им свойства обязательности [7].

Несмотря на то, что законодатель не закрепляет административной преюдиции, Верховный Суд РФ указывает на необходимость применения аналогии с ч. 4 ст. 61 ГПК РФ и признания преюдициального значения за установленными в административном судебном решении гражданско-правовыми последствиями деяния виновного лица. В практике правоприменения можно найти случаи, когда суд реально принимает такие обстоятельства в качестве преюдициальных, не ссылаясь при этом ни на какие нормы о преюдиции (определение Верховного Суда Республики Крым от 22 марта 2017 г. по делу № 33-609/2017).

Таким образом, в случае введения полноценной процессуальной формы при рассмотрении дел об административных правонарушениях было бы возможно и преюдицирование таких судебных постановлений, а до тех пор наделение преюдициальным значением таких решений даже только в отношении гражданско-правовых последствий считаем неверным.

Преюдиция служит средством обеспечения непротиворечивости судебных актов, а также процессуальной экономии, она является воплощением обязательности судебного решения для любых лиц, в том числе и для суда. Кроме того, она соответствует презумпции законности и обоснованности судебного решения. Однако это не отменяет конфликта, который возникает у данных принципов с внутренним убеждением суда, которое он вынужден игнорировать в угоду поддержанию целостности самой структуры судебной власти и ее авторитета.

Список литературы:

1. По запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности части 2 статьи 69 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 6 ноября 2014 г. № 2528-О. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. По делу № А40-111672/09-113-880: постановление Президиума ВАС РФ от 25 июля 2011 г. № 3318/11. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Еремкина, А.П. Логическая преюдиция как один из видов предрешений в советском гражданском процессе / А.П. Еремкина // Труды ВЮЗИ. – 2020. – Т. 51. – С. 14–16.

4. Стариков, Ю.Н. Исполнительная власть в структуре современного административно-правового регулирования: проблемы и основные направления разрешения / Ю.Н. Стариков // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2003. – 500 с.

5. О применении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. (в ред. от 27 июня 2023 г.) // Вестник ВС РФ. – 2012. – № 11; Бюллетень ВС РФ. – 2023. – № 7.

6. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 (в ред. от 21 декабря 2017 г.) // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 8; Бюллетень ВС РФ. – 2018. – № 3.

7. Соколов, А.Ю. О некоторых вопросах реализации принципа недопустимости двойной ответственности в производстве по делам об административных правонарушениях / А.Ю. Соколов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. А.И. Каплунова, сост.: А.И. Каплунов, А.О. Дрозд, Н.М. Крамаренко, Э.Х. Мамедов. – М.; СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та МВД России, 2023. – С. 444–452.

Л.С. Афанасьев,
аспирант кафедры гражданского
и арбитражного процесса
юридического факультета
Российской государственной
академии интеллектуальной
собственности

L.S. Afanasiev,
Postgraduate Student of the Department
of Civil and Arbitration Procedure
of the Faculty of Law of the Russian
State Academy of Intellectual Property
leo_af@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-324-331

СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС КАК ВОПЛОЩЕНИЕ СПРАВЕДЛИВОСТИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: в настоящей статье через призму политико-правовых аспектов анализируется проблема справедливости в праве, в целом, а также ее наличие и механизм реализации в судебном процессе в частности. Отмечается, что длительное время справедливость рассматривалась в контексте таких неправовых парадигм, как этика, мораль и нравственность. Это значительно затрудняло ее восприятие в правовой доктрине, несмотря на то, что большинство правоведов констатировали и разделяли общую идею о том, что право (будь то материальное или процессуальное) не существует без справедливости. Однако невозможность более или менее четко выкристаллизовать из этики, морали и нравственности справедливость не позволяла юристам эффективно использовать последнюю в рамках сугубо правового инструментария.

Аргументируется, что правовая справедливость институализировалась только с появлением юридического позитивизма, который стал применять ее в качестве одной из своих основополагающих целей, а равно методов, что детерминировало вхождение справедливости в категориальный нормативно-регулятивный аппарат. Для судебного процесса это означало, что справедливость стала не просто декларацией, а начала обеспечиваться за счет совокупности взаимосвязанных минимальных процессуальных гарантий.

Обосновывается, что с учетом действующего процессуального законодательства и практики его применения органами правосудия к числу соответствующих гарантий в суде первой инстанции следует отнести публичность судебного разбирательства в условиях равных процессуальных возможностей и состязательности сторон; разумность сроков такого разбирательства, а также мотивированность решения органа правосудия по конкретному делу.

Ключевые слова: справедливость, правовая политика, право, общественные отношения, юридический позитивизм, судебный процесс, судопроизводство, минимальные процессуальные гарантии.

TRIAL AS AN EMBODIMENT OF JUSTICE: POLITICAL AND LEGAL ASPECTS

Abstract: this article, through the prism of political and legal aspects, analyzes the problem of justice in law, as well as its existence and the mechanism of implementation in the judicial process, in particular. It is noted that for a long time justice was considered in the context of such non-legal paradigms as ethics, morality and ethics. This significantly complicated its perception in legal doctrine, despite the fact that in general most jurists stated

and shared the general idea that law (whether substantive or procedural) does not exist without justice. However, the inability to more or less clearly crystallize justice from ethics, morality and ethics did not allow lawyers to effectively use the latter within the framework of a purely legal toolkit.

It is argued that legal justice was institutionalized only with the advent of legal positivism, which began to use it as one of its fundamental goals, as well as methods, which determined the entry of justice into the categorical normative and regulatory apparatus. For the judicial process, this meant that justice was not simply a declaration; on the contrary, it began to be ensured through a set of interrelated minimum procedural guarantees.

It is substantiated that, taking into account the current procedural legislation and the practice of its application by the justice authorities, the corresponding guarantees in the court of first instance should include the publicity of the trial in conditions of equal procedural opportunities and adversarial nature of the parties; the reasonableness of the timing of such proceedings, as well as the motivation for the decision of the justice authority in a particular case.

Keywords: *justice, legal policy, law, public relations, legal positivism, judicial process, legal proceedings, minimum procedural guarantees.*

Общеизвестно, что категория справедливости анализируется с самых разнообразных ракурсов, в частности с философского, политического, социального, культурологического, психологического и др. [1, с. 5–10]. В правовой науке вечной проблеме справедливости также уделено достаточно большое внимание, особенно с позиции общей теории государства и права, в плоскости которой важнейшие вопросы сформулированы так: что понимать под справедливостью? и каково соотношение права и справедливости?

При попытке ответить на эти и иные сложнейшие вопросы правоведами используются далеко не одинаковые правовые традиции (классические, постклассические, неклассические и прочие [2]) и методология (философские, общенаучные, конкретно-научные, отдельные техники научного исследования и др. [3, с. 7–15]). Как следствие, с высоты политико-правового подхода констатируется, что единой и приемлемой формулы справедливости для юриспруденции нет. Однако есть общее понимание того факта, что политика и право не могут существовать вне контекста идеи справедливости, которая неразрывно связана с дискурсом таких неправовых парадигм, как этика, мораль и нравственность [4].

Очевидно, что, с одной стороны, это вовсе не упрощает ситуацию для отраслевых правовых наук, опирающихся на политико-правовые разработки, но с другой – не свидетельствует о том, что категорию справедливости нельзя раскрыть через отраслевую проекцию, например связанную с реализацией судебного процесса. При этом вполне понятно, что было бы ошибочным при осуществлении научного

исследования избегать изучения общефилософских, исторических, социальных и иных взглядов на справедливость как на общечеловеческое явление, концентрируясь исключительно на сугубо правовых моментах [5, с. 21]. В противном случае это привело бы к узкому и явно обедненному пониманию справедливости для права, в том числе процессуального права.

Итак, думается, что суть справедливости и судебного процесса может быть рассмотрена с точки зрения общей теории познания. Причем одни авторы назовут первое и второе объективной реальностью, другие – только второе [6]. Ставить под сомнение объективное существование судебного процесса сложно, т.к. эксплицитно он выражен через деятельность суда, лиц, участвующих в деле, а также лиц, способствующих осуществлению правосудия, результаты их процессуального функционирования внешне видны им самим и обществу. В то же время наличие справедливости, как правило, представляет собой лишь умозрительное предположение (нередко интуитивное или инстинктивное [7, с. 37]), либо *pro forma* ее существование презюмируется, но если об этом прямо говорит материальный или процессуальный закон (ст. 6 ГК РФ и ст. 6 КАС РФ).

Иными словами, в целом справедливость является привносимым элементом человеческого сознания, которое детерминирует действительность, в том числе и политико-правовую. В этом смысле государство и право не являются самоочевидными примерами непредвзято существующих внешних объектов, но они создаются и конструируются согласно представлениям о них. Как говорил Г. Еллинек, «необходимым признаком всякого права является то, что оно право действующее, иначе говоря, убеждение людей в том, что право действует» [8, с. 332]. При этом, модифицировав убеждение признаками происхождения права от власти, а также потенциального расхождения с волей и воззрениями попавших под действие власти людей, можно получить такой признак права, как принудительность, который в теории нередко рассматривается как основной признак права [Там же, с. 333].

Однако, как представляется, такой вывод не вполне верен, поскольку право знает множество случаев его реализации вне контекста принудительности, в частности если сфокусировать взгляд на гражданско-правовых отношениях, где базовыми принципами являются добросовестность, разумность, справедливость и добровольность деятельности субъектов таких отношений [9].

Таким образом, вопрос о существовании справедливости в праве допустимо очертить двояко, коль скоро само по себе право подраз-

умеает бытие справедливости, но синхронно имеет место субъективное убеждение большинства людей в том, что существование справедливости обеспечивается посредством позитивного права. Поэтому, если для философа проблематичным всегда является вопрос о наличии справедливости как таковой, социолога – о действительности права, то для юриста – о способах и формах институализации справедливости в правовой среде. Причем не будет преувеличением сказать, что онтологическое «угадывание» справедливости, убежденность в действительности права находит свое подтверждение в правосудии, в судебном процессе, в работе представителей Фемиды. Очень точно об этом высказалась Т.В. Сахнова: «Цивилистический процесс – овеществленная цивилистической процессуальной формой справедливость, творящая право» [10, с. 15].

«Справедливость как цель деятельности» суда звучит достаточно торжественно и велеречиво, но есть и убеждение, что для процессуальной «тональности» это отчасти оправданно. Для того чтобы обосновать данное утверждение, целесообразно обратиться к рассмотрению справедливости как процессуальной категории, но посредством философских и общетеоретических конструкций (ведь любой человек так или иначе связывает справедливость с судебным процессом и установлением истины по делу).

Как правило, люди «угадывают» в судебном процессе справедливость, ее присутствие. Но почему? На этот счет древние предполагали неразрывность корреляции закона и справедливости. Присуждение судом каждому его собственного, посредством общих и специальных юридических правил, есть основа всякой справедливости [11]. Если говорить об общих правилах, то их допустимо сравнить с материальным правом [12, с. 89]; если о специальных – то аналогию можно проследить в процессуальных правоположениях [13, с. 74].

В философско-правовой литературе процессуальные правила напрямую сопряжены с легитимацией права [14, с. 66–76]. При этом сама легитимация состоит не в процедурности, не в применении процедур как таковых, а в способности проверять право на прочность, руководствуясь независимостью, беспристрастностью, справедливостью (*epeikeia* или *aequitas*), а также прочими судопроизводственными первоначалами. Как подчеркивает философ О. Хёффе, «судопроизводство – это инновация в области справедливости, имеющая подлинно всемирно-историческое значение» [Там же, с. 77].

Сами правила должны быть сформулированы и четко определены. Но каким образом? В свое время для этого римские юристы предложили и широко апробировали метод обобщения и абстракции юриди-

ческих понятий и явлений. В результате они поделили все правовые явления на лица, вещи, обязательства и иски [15, с. 121–124]. Для реализации принудительной формы защиты нарушенных или оспоренных прав ими же был придуман аутентичный судебный исковой процесс. Общественная организация справедливого правосудия, основанная на ритуале и его практической значимости, детерминировала всю судебную архитектуру (в широком смысле) – от древних греческих и римских юридических традиций до современности [16, с. 50–54].

В последующем практически все происходящее в европейской правовой науке было следствием классической римской юриспруденции. Наряду с этим многое из того, что рассматривалось в качестве продолжения старого, на деле приобрело совершенно новый вид [17, с. 100–112]. Например, это относится к теории юридического лица, классификации договоров, интеллектуальной собственности и др. В число новшеств судебного процесса вошли *jus actio* вместо *actio jus*, государственный статус правосудия, способы доказывания юридически значимых обстоятельств, основания отмены судебного акта и многое прочее. Но затронули ли изменения понимание справедливости в праве и судебном процессе? Произошла ли трансформация тезы Цельса, который сказал: «Право – это искусство (мастерство) добра и справедливости» (*jus est ars boni et aequi*)? [18].

В данной формулировке вряд ли стоит искать сугубо отвлеченное содержание, поскольку, как известно, римляне отличались высокой степенью утилитарности в сочетании с тем, что их религиозность так или иначе пропитывала древние судебные обряды. При этом за две тысячи последующих лет истории европейского христианства и права люди неоднократно меняли символы собственной религиозности, но не ставили под сомнение в целом справедливость права и судебного процесса в частности. Новоевропейский гуманизм и крайне левый религиозный остракизм XX в. также не поколебали веру в такую справедливость [19, с. 35–40].

Следовательно, ведущую роль в современном понимании справедливости по большому счету до сих пор играют три базовые вещи: древнеримская юридическая гениальность, христианская религиозность и новоевропейская тенденция радикального рационализма, инициировавшего принцип постижения реальности через проверенный опыт, критику, скептицизм и атеистическую компоненту [20, с. 50–55]. Как выразилась Ханна Арендт, троица религии, авторитетности и традиции, заключенная в акте политического основания Рима, заложила основания нашей правовой системы и переживают упадок с начала Нового Времени, Просвещения [21].

Теперь, когда человечество в своем развитии прошло долгий эволюционный путь и вступило в постиндустриальную эпоху, нынешняя европейская правовая система нуждается в частичной мировоззренческой, политической и социальной самоактуализации [22]. Эту актуализацию можно запустить с помощью универсальных ценностей, к которым относится категория справедливости, синтезированная из наших представлений о морали, религии и власти, при том что юридический позитивизм старается сделать ее исключительно легальной. Правда и то, что многие против этого аргументированно возражают [23, с. 6–7].

Как верно замечает Д. В. Дождев, справедливость изначально не являлась сугубо моральным понятием, в ней всегда присутствовала дополнительная идеологическая и иная нагрузка, что было выявлено еще представителями естественно-правовой школы [24, с. 12–39]. Вместе с тем содержательно справедливость не совпадает с правом, и наоборот. Прежде всего она бытует не как абстракция, но как ясно предсказуемая социально одобряемая цель, метод или инструмент детектирования того, что на макроуровне служит общей пользе права, а что нет, опосредуется же справедливость судебным и иным правоприменительным функционированием [25]. Как говорил по этому поводу Г. Радбрух, право полностью теряет свое изначальное предназначение тогда, когда со всей очевидностью не отвечает справедливости [26, с. 49–60].

Таким образом, понятие справедливости стало своеобразным топосом европейской правовой мысли под эгидой римской тезы о том, что материализованная справедливость есть модус, используемый применительно к человеческим взаимоотношениям [27]. Перефразируя изложенное в отношении судебного процесса, справедливость – это мера процессуальной величины, позволяющая оценить степень правильного установления органом правосудия правомочий сторон по отношению друг к другу в рамках вероятной ретрибуции (*boni et aequi iudicia*). С такой имманентной сутью справедливости согласуются взгляды некоторых современных ученых-процессуалистов. Так, Т. В. Сахновой верно отмечает, что «цивилистический процесс родился потребностью в справедливости и ею же обозначался: *justitia* суть одновременно правосудие и справедливость как синонимы» [11, с. 15].

Между тем сама по себе справедливость в судебном процессе не может не иметь твердой законодательной почвы; по-нашему мнению, она обнаруживается через совокупность корреспондирующих друг другу друг другу минимальных процессуальных гарантий. С учетом

действующего процессуального закона и практики его применения судами в их числе можно назвать следующие: публичность судебного разбирательства в условиях равных процессуальных возможностей и состязательности сторон; разумность сроков такого разбирательства, а также мотивированность решения органа правосудия по конкретному делу [28, с. 37–40].

Как представляется, именно так справедливость для судов первой инстанции становится категорическим политико-правовым императивом в сфере отправления правосудия, что позволяет конкретному судье приводить в действие нормы механизма правового регулирования для осуществления эффективной защиты и охраны общественных отношений, сложившихся между теми или иными носителями субъективных прав и обязанностей. В свою очередь нарушение указанных гарантий для судов последующих инстанций может выступать специфическим индикатором того, что постановленное решение по делу потенцирует в себе риски, связанные с его незаконностью, необоснованностью и несправедливостью.

Список литературы:

1. Канарш, Г.Ю. Социальная справедливость: философские концепции и российская ситуация / Г.Ю. Канарш. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – 236 с.
2. Сулипов, Р.С. Понятие и признаки правовых традиций: теоретический аспект / Р.С. Сулипов // Вестник Пермского университета. – Серия : Юридические науки. – 2010. – № 4 (10). – С. 49–52.
3. Лукашевич, В.К. Основы методологии научных исследований / В.К. Лукашевич. – Минск : Элайда, 2001. – 104 с.
4. Воробьев, А.С. Соотношение справедливости и права / А.С. Воробьев // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 11. – С. 23–27.
5. Мамардашвили, М. Введение в философию / М. Мамардашвили. – М. : Азбука, 2018. – 480 с.
6. Андреев, С.П. Эволюция правовых воззрений на категорию «справедливость» / С.П. Андреев // Вопросы российского и международного права. – 2020. – № 10. – С. 274–281.
7. Франс де Вааль. Истоки морали / В. Франс. – М. : Альпина нон-фикшн, 2021. – 442 с.
8. Еллинек, Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 1050 с.
9. Бекназар-Юзбашев, Г.Т. Подходы к пониманию принципа доброй совести в российской науке гражданского права / Г.Т. Бекназар-Юзбашев // Труды Института государства и права РАН. – 2008. – № 5. – С. 175–189.
10. Сахнова, Т.В. О реформах цивилистического процесса 2018–2019 гг.: взгляд сверху / Т.В. Сахнова // Вестник гражданского процесса. – 2020. – № 3. – С. 12–29.

-
11. Колотыгина, Ю.О. Аристотелевская концепция правосудия и справедливости / Ю.О. Колотыгина // Практические задачи философии: ретроперспектива и перспектива. – Екатеринбург. – 2011. – С. 137–139.
12. Харт, Г.Л.А. Понятие права / Г.Л.А. Харт. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2007. – 302 с.
13. Хук, М. Право как коммуникация / М. Хук. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2012. – 288 с.
14. Хёффе, О. Справедливость: философское введение / О. Хёффе. – М. : Праксис, 2007. – 192 с.
15. Зом, Р. Институты: история и система римского гражданского права / Р. Зом. – Сергиев-Посад : Типография И.И. Иванова, 1916. – 368 с.
16. Салогубова, Е.В. Римский гражданский процесс / Е.В. Салогубова. – М. : Городец, 2018. – 176 с.
17. Дождев, Д.В. Правовое общение: опыт римского права. Правовое общение. Постановка проблемы / Д.В. Дождев. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 208 с.
18. Ulp., 1 inst., D. 1, 1, 1 pr1: Iuri operam daturum prius nosse oportet, unde nomen iuris descendat. est autem a iustitia appellatum: nam, ut eleganter Celsus definit, ius est ars boni et aequi.
19. Мустафин, В. История европейской философии / В. Мустафин. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. правосл. духов. академии, 2020. – 440 с.
20. Семушкин, А.В. У истоков европейской рациональности / А.В. Семушкин. – М. : Интерпракс. – 1996. – 192 с.
21. Арент Ханна. Традиция политической мысли / Х. Арент // Логос. – 2012. – № 3. – С. 18–35.
22. Корнаушенко, Л.В. Право в условиях постиндустриального общества XXI века / Л.В. Корнаушенко // Общество и право. – 2022. – № 1. – С. 98–102.
23. Алекси Р. Понятие и действительность права (ответ юридическому позитивизму) / Алекси Р. ; пер. с нем. А. Лаптева и Ф. Кальшойера. – М. : Инфотропик, 2011. – 192 с.
24. Дождев, Д.В. Европейская традиция частного права: исследования по римскому и сравнительному праву / Д.В. Дождев. – М. : Статут, 2021. – Т. 1. – 466 с.
25. Харитонов, Л.А. Правосудие: между правом и справедливостью / Л.А. Харитонов // Образование и право. – 2023. – № 4. – С. 96–102.
26. Радбрух, Г. Философия права / Г. Радбрух ; пер. с нем. Ю.М. Юмашева. – М. : Международные отношения, 2004. – 240 с.
27. Зелинский, В.Е. К вопросу о соотношении права и закона, общественно-правовой теории и юридического позитивизма / В.Е. Зелинский // Юрист-Правовед. – 2014. – № 5. – С. 23–27.
28. Доктринальные основы практики Верховного Суда Российской Федерации / отв. ред. Т.Я. Хабриева. – М. : Норма. – 2023. – 384 с.

Ю. В. Гнездилова,
аспирант кафедры гражданского
права Юридического института
Рязанского государственного
университета имени С. А. Есенина,
старший прокурор отдела по надзору
за соблюдением прав и свобод
граждан управления по надзору
за соблюдением федерального
законодательства прокуратуры
Рязанской области

Yu. V. Gnezdilova,
Postgraduate Student of the Department
of Civil Law of the Law Institute
of the Ryazan State University named
after S. A. Esenin, Senior Prosecutor
of the Department for supervision over
observance of the rights and freedoms
of citizens of the Department for
supervision over observance of federal
legislation of the Prosecutor's Office
of the Ryazan region
ulagnezdilova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-332-341

ЦИФРОВЫЕ ПРАВА В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ КАК ОБЪЕКТЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ИГРОВОГО ИМУЩЕСТВА)

Аннотация: в настоящее время современное общество постепенно переходит к цифровой экономике, что требует адекватного правового регулирования. Целью настоящей статьи является определение правовой природы цифровых прав, выявление их существенных признаков и внесение на основе этого предложений по возможным способам их регулирования. При проведении исследования использовались как общенаучные методы, так и частнонаучные методы познания, в том числе диалектический метод, методы анализа и синтеза, формально-юридический и сравнительно-правовой. В результате исследования установлено, что цифровые права являются элементом гражданских правоотношений. Кроме того, были выявлены общие и квалифицирующие признаки цифровых прав, позволяющие, с одной стороны, установить их сходство с объектами интеллектуальной собственности, а с другой стороны, выделить их как самостоятельные объекты. Это позволило прийти к выводу, что целесообразно распространить режим интеллектуальной собственности на правоотношения, в которых цифровые права выступают объектами гражданских прав.

Ключевые слова: игровое имущество, игровой аккаунт, цифровые права, объекты интеллектуальной собственности.

DIGITAL RIGHTS IN CIVIL LAW AS OBJECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY (GAME PROPERTY AS EXAMPLE)

Abstract: at present, modern society is gradually moving to a digital economy, which requires adequate legal regulation. The purpose of this paper is to determine the legal nature of digital rights, to identify their essential features and to make proposals on possible ways of their regulation based on this. When conducting the research, both general scientific methods and private scientific methods of cognition were used, including the dialectical

method, methods of analysis and synthesis, formal-legal and comparative-legal methods. As a result of the study it was established that digital rights are an element of civil legal relations. The general and qualifying features of digital rights were identified, which, on the one hand, allow us to establish their similarity with the objects of intellectual property, and, on the other hand, to distinguish them as independent objects. This allowed us to conclude that it is advisable to extend the intellectual property regime to legal relations in which digital rights act as objects of civil rights.

Keywords: *game property, game account, digital rights, intellectual property objects.*

Одним из наиболее актуальных и дискуссионных вопросов среди цивилистов в настоящее время остается определение природы цифровых прав и, соответственно, выбор модели их правового регулирования.

Развитие информационного общества, произошедшая цифровая революция, блок-аут в связи с противоэпидемическими мероприятиями в период пандемии новой коронавирусной инфекции, а также политическая напряженность стран остро поставили перед нашим обществом не только проблему наращивания собственных технических и интеллектуальных возможностей для участия в информационных процессах, но и проблему правового регулирования всего происходящего.

И если в начале своего распространения сеть Интернет во многом оставалась свободной от государственного контроля, то сейчас оставлять ее в том же виде невозможно, потому что на просторы сети переместилась большая часть нашей жизни: в информационном пространстве заключаются сделки, совершаются правонарушения, преступления, происходит обмен персональными данными и многие другие действия. Все эти действия сопряжены с возникновением споров, нарушением прав и законных интересов, что, безусловно, требует установления правового регулирования.

Реализация цифровых прав возможна в рамках различных отраслей права, что находит свое отражение в законодательстве, в том числе в гражданском.

В научной литературе цифровые права понимаются в различных смыслах.

Так, в широком смысле цифровые права трактуются как право на доступ к цифровой среде: право на доступ к сети Интернет и пользование ею, право на доступ к компьютеру и коммуникационным сетям, право на создание и использование цифровых произведений [1–5].

В узком смысле цифровые права понимаются самым различным образом.

Так, Я. А. Перепелкина приравнивает цифровые права к «утилитарным токенам, которые предоставляют их обладателю право требовать передачи какой-либо вещи, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности или лицензии на них, выполнения работ или оказания услуг» [6, с. 47].

Е. В. Зайнутдинова под цифровыми правами имеет в виду имущественные права, которые одновременно являются записями, удостоверяющими это право, отождествляя их с цифровой валютой [1].

По мнению Г. В. Костиковой, цифровые права есть не что иное, как «совокупность электронных данных (код), которые удостоверяют право на ту или иную вещь» [7].

С. В. Сарбаш считает, что «цифровое право – это одна из форм уже существующих прав, не более»: содержание всех реализуемых действий в информационном пространстве так или иначе сводится к уже описанным правоотношениям в традиционном праве [8].

Подобную позицию высказал Р. Б. Бевзенко, согласно которому цифровых прав не существует, а «это способ фиксации одного из видов субъективных прав» [9].

И. В. Понкин и А. И. Редькина определяют исследуемые права как «правопритязания и референтные правовые возможности, правовая природа которых возможна и имеет место исключительно только в сфере цифровой (виртуальной, дополненной или гибридной) реальности (в цифровом нормативном пространстве и в мире виртуальных вещей), в том числе права в отношении цифровых имущественных и неимущественных активов» [10, с. 346].

Согласно Гражданскому кодексу РФ цифровые права – это названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам.

Тем не менее это определение не является исключительно верным, однозначным; оно, как и вся сфера цифровых прав, остается на стадии изучения, вызывает споры и еще не раз будет подвергнуто изменениям.

Таким образом, некоторые цивилисты считают, что цифровые права – это форма имущественного права на криптовалюту и токены. Однако, следуя логике буквального толкования, цифровое право – это форма выражения права, способ закрепления гражданского права. Цифровые права не создают новую правовую реальность, а являются лишь новым удобным способом выражения всех известных прав.

Вместе с тем, по мнению ряда авторов, гражданскому праву свойственны разного рода упрощения [11, 12]. Это наблюдается и в данном

случае, когда в термин «цифровые права» включают все объекты цифровой и информационной реальности, которые являются объектами гражданских правоотношений, а не только имущественные и иные права. Наблюдается смешение понятий цифрового права и цифрового объекта и объединение их под одним термином «цифровое право», без проведения различий.

На наш взгляд, эти понятия следует разграничивать. Цифровое право представляет собой субъективное гражданское право, возможность лица действовать определенным образом, опосредуя принадлежность какого-либо цифрового объекта. Цифровые объекты – это объекты гражданского права, выраженные в цифровой форме и существующие в информационной системе.

Исходя из представления о содержании правоотношения, кроме субъективных прав и обязанностей существуют объект и субъект правоотношения. Таким образом, кроме цифрового права существуют цифровые объекты, которые также формируют гражданское правоотношение.

В этом случае цифровые объекты и цифровые права являются частью гражданского правоотношения и занимают свое логичное место в гражданско-правовой системе, что тем не менее не говорит об изученности их правовой природы. Реализация гражданских прав в информационных системах приобретает свои особенности, в том числе касательно объектов этих прав, которые могут быть частью только информационной системы.

Для цифровых объектов характерны многообразие и различия в содержании. Среди них можно выделить криптовалюты, токены, страницы в социальных сетях, игровые объекты, доменные имена и иной цифровой контент.

Единый признак всех цифровых объектов – цифровая форма, т.е. выражение цифрового объекта через программный код (буквенно-числовую запись), применение которого возможно только в соответствующей программе с использованием специального оборудования (компьютера или иного устройства).

Цифровым объектам не требуется вещественное подтверждение для участия в правоотношении, они не являются вещами в традиционном понимании. Обозрение объекта на экране компьютера или иного устройства не позволяет осуществлять с ним действия, возможные в материальном мире с вещами. Невозможность материализовать объекты за пределами компьютера или иного устройства наделяет их нематериальной, невещественной природой.

Объективное выражение цифровых объектов осуществляется через буквенно-цифровую запись, которая сама по себе не имеет смысла, но приобретает его в определенных информационных системах в условиях конкретных процессов: электронная торговля, многопользовательская игра и т.п. Кроме того, именно в рамках информационных систем проявляется экономическая ценность цифровых активов: возможность использования, распоряжения этими объектами ограничена цифровой средой.

При этом материальный носитель не подтверждает принадлежность цифрового объекта тому, кто владеет таким носителем.

Следовательно, цифровые объекты имеют нематериальный характер и объективное закрепление на материальном носителе.

Е.В. Зайнутдинова отмечает также следующие общие признаки цифровых объектов: 1) отсутствие овеществленности; 2) распоряжение и реализация прав в отношении них происходят в определенной информационной системе; 3) владельцем выступает лицо, на счете которого они учитываются [1].

К признакам цифровых объектов ученые относят: нематериальность, отсутствие индивидуальных характеристик, распоряжение объектом внутри ограниченной функционально информационной системы [4, 13].

Р.Ю. Закиров и Н.С. Кульмяков, характеризуя цифровые объекты, обращаются к основным общим признакам объектов гражданским прав: дискретность и юридическая привязка. В силу дискретности каждый объект гражданского права может быть качественно обособлен от всех других, схожих по родовым признакам [2]. Применительно к цифровым объектам дискретность выражается, по мнению ученых, в различиях в цифровом коде [2, 14].

Юридическая привязка заключается в соотношении объекта гражданского права с субъектом посредством правовых способов, предоставляя правомочия собственника или иного законного владельца объекта [2]. Она находит свое выражение, например, при идентификации пользователя в личном кабинете: логин и пароль [15].

Ученые приходят к выводу о том, что любой объект гражданского права «можно связать с цифрой, поскольку каждый из них обладает индивидуально определенными свойствами и признаками» [2, с. 80].

Таким образом, цифровые объекты имеют следующие признаки, позволяющие отнести их к объектам гражданских прав: 1) нематериальный характер; 2) участие в экономическом и гражданском обороте; 3) обособленность от других объектов; 4) объективированная форма выражения.

Совокупность этих признаков свидетельствует о схожести цифровых объектов с результатами интеллектуальной деятельности, которые характеризуются так же.

Вместе с тем в силу таких признаков, как: 5) цифровая форма, 6) существование в информационной системе, можно сделать вывод о том, что цифровые объекты являются самостоятельными объектами гражданских прав.

В научной теории, а также на практике цифровые объекты отнесли к категории «иное имущество».

Действующая ст. 128 ГК РФ достаточно универсальна и позволяет охватить цифровые объекты указанной категории, не требуя при этом внесения изменений в закон. Кроме того, категория «имущество» по-разному понимается в законе и доктрине, что позволяет адаптировать ее к потребностям конкретного общества и специфике правоотношений [2, 15]. Как отмечается в научной теории, отнесение цифровых объектов к категории «имущество», в частности иное имущество, «не нарушит стройности гражданско-правовых конструкций и связанных с ними догматических построений» [16, с. 146].

На общем фоне выделяются игровые объекты, например игровые аккаунты, игровое имущество, которые возникают и существуют только в информационных системах и не могут быть выражены иным образом.

Игровое имущество приобретает экономическую ценность в связи с тем, что пользователь прикладывает усилия для его совершенствования, придания уникальности или тратит реальные деньги на это. В силу возникающего на игровом поле интереса к тому или иному атрибуту игры игровое имущество становится предметом сделок между участниками игры, приобретает стоимостную оценку и становится активом [6, 17, 18].

Эти обстоятельства ставят вопрос о выборе соответствующего эффективного правового режима для них.

В отечественной юридической литературе можно встретить различные подходы к отношениям, связанным с игровым имуществом, в том числе: 1) применение режима вещного права; 2) неприменение никакого правового режима в связи с неправовым характером имущества; 3) применение режима интеллектуальной собственности; 4) применение режима услуг по организации игрового процесса [16, 19].

Е. Волчек отмечает, что потенциально игровое имущество могло бы стать предметом регулирования нормами интеллектуальных прав, но, например, сам аккаунт представляет собой условие доступа,

а не имущество, поэтому его вряд ли можно признать реализуемым активом [17].

Полагаем, что с технической точки зрения аккаунт представляет собой «условие доступа» или совокупность элементов, обеспечивающую доступ, но с правовой точки зрения аккаунт – это юридическая привязка, т.е. способ идентификации пользователя и имущества, привязанного к этому аккаунту. Аккаунт – это система, опосредующая закрепление игрового имущества за каждым субъектом, неотъемлемая часть игры или любой другой информационной системы.

С одной стороны, игровое имущество принадлежит разработчику игры, который как будто предоставляет его в пользование игрокам, а с другой – именно игроки создают неповторимый профиль персонажа с неповторимым сочетанием имущества или характеристик.

Извлечение игроком прибыли в процессе игры или возмездное приобретение игрового имущества можно сравнить с получением плодов арендатором в результате использования арендованного имущества: полученные игровые атрибуты поступают в распоряжение игрока, при этом его профиль обладает уникальностью. Отличие заключается в том, что все атрибуты игры придуманы и созданы разработчиком, а пользователь или игрок может создать только то, что уже предусмотрел разработчик.

При таком подходе авторские права пользователя и его творческое участие в создании объектов в рамках игры ставятся под сомнение, т.к. ничего своего пользователь не привносит, а лишь следует заранее продуманным разработчиком ходам.

Вместе с тем в отношениях с другими пользователями и третьими лицами игровое имущество предстает в ином качестве: оно приобретает ценность в силу творческого вклада пользователя. Конкретный пользователь своими умственными и прочими способностями смог создать такой неповторимый профиль своего персонажа, достичь такого уровня в игре, которого не смог достичь другой пользователь. В этих условиях игровое имущество можно рассматривать как имеющее творческий вклад и как творение пользователя (автора).

Игровое имущество в правоотношениях с третьими лицами становится схожим с объектами интеллектуальной собственности, а именно объектами авторских прав: можно передать имущественные права на этот объект, но нельзя лишиться авторства.

В качестве недостатков такого подхода отмечают, например, сложности с количественным признаком игрового имущества, считая, что одинаковое количество одного и того же игрового объекта не может выступать как результат интеллектуальной деятельности, или отсут-

стве цели использования одного игрового объекта как результата интеллектуальной деятельности при регистрации в игровой системе.

Полагаем, что многие частные вопросы разрешаются через призму правовой природы игровых объектов: нематериальность, возможность передать права на них, приобретение экономической ценности в процессе игры и другие, ведь нередко авторы произведений, создавая их, не имели цели получить коммерческую выгоду от их использования. Кроме того, вопрос о правовой сущности игрового объекта и применении каких-либо правовых норм возникает непосредственно в рамках правоотношений, в которых и следует определять возможность применения конкретных норм к данному игровому объекту.

Как отмечает М. А. Рожкова, «по поводу игрового имущества могут возникать различные по своей природе правоотношения» [19], в которых такое имущество может проявлять различную природу, что следует учитывать при выборе правового регулирования. На необходимость выбора правового регулирования указывает также Р. Б. Бевзенко, который отмечает, что при появлении новых благ, не охваченных существующими гражданскими правами, необходима либо разработка нового субъективного права, либо обращение к какой-либо универсальной конструкции, которая будет опосредовать эти блага [9].

В настоящее время (пока идет процесс адаптации новых норм к жизненным реалиям и нет однозначной позиции по этому вопросу) целесообразным и достаточно эффективным будет применение норм об авторском праве к цифровым объектам, правовая природа которых это позволяет. Возможность создается совокупностью таких факторов, как признаки цифровых объектов, их сущность и проявление правовой природы по сравнению с традиционными объектами. Так, будут учтены и защищены как личные неимущественные права заинтересованных лиц, так и имущественные интересы сторон.

Учитывая изложенное, можно прийти к выводу о том, что в разных правоотношениях цифровые объекты проявляют правовую природу различным образом. В правоотношениях, подобных многопользовательским виртуальным играм, на цифровые объекты следует распространить режим интеллектуальной собственности, что обеспечит защиту прав участников правоотношений и позволит формировать единую правоприменительную практику.

Список литературы:

1. Зайнутдинова, Е. В. Цифровые права и цифровая валюта в российском праве: вопросы правовой природы и соотношения / Е. В. Зайнутдинова // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2022. – Т. 21, № 4. – С. 159–167.

2. Закиров, Р.Ю. Цифровые права как объекты гражданских прав / Р.Ю. Закиров, Н.С. Кульямов // Юридический вестник ДГУ. – 2022. – Т. 44, № 4. – С. 79–82.

3. Зорькин, В.Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума / В.Д. Зорькин // Рос. газ. – Столичный выпуск. – 2018. – 29 мая.

4. Молостова, В.Е. Анализ понятия цифровых прав в России / В.Е. Молостова // Наукосфера. – 2022. – № 8-1. – С. 378–383.

5. Шахова, В.Ю. Цифровые права как объект гражданского права / В.Ю. Шахова // Синергия наук. – 2023. – № 81. – С. 607–613.

6. Перепелкина, Я.А. Виртуальное игровое имущество: перспективы правового регулирования / Я.А. Перепелкина // Журнал Суда по интеллектуальным правам. – 2020. – № 3 (29). – С. 45–59.

7. Костикова, Г.В. Цифровые права как новые объекты гражданских прав / Г.В. Костикова // Техника и безопасность объектов уголовно-исполнительной системы : матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Воронеж, 23–24 мая 2018 г.). – Воронеж : Науч. кн., 2018. – С. 346–349.

8. Цифровые права как новый объект гражданского права / Л. Новоселова, А. Габов, С. Сарбаш [и др.] // Закон. – 2019. – № 5. – С. 31–54.

9. Бевзенко, Р.Б. Объекты гражданских прав и статья 128 Гражданского кодекса // В поисках системы / Р.Б. Бевзенко // Закон.ру. – 2024. – 13 марта. – URL: https://zakon.ru/blog/2024/03/13/obekty_grazhdanskih_prav_i_statya_128_grazhdanskogo_kodeksa_v_poiskah_sistemy (дата обращения: 23.03.2024).

10. Понкин, И.В. К вопросу о понятии и онтологии цифровых прав / И.В. Понкин, А.И. Редькина // Пермский юридический альманах. – 2021. – № 4. – С. 340–351.

11. Суханов, Е.А. Гражданское право : в 4 т. – Т. 1 : Общая часть / Е.А. Суханов. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 720 с.

12. Борычева, Т.А. Гражданско-правовая охрана нематериальных благ юридических лиц : дис. ... канд. юрид. наук / Т.А. Борычева. – М., 2018. – 206 с.

13. Нестеров, А.В. О цифровых правах и объектах цифровых прав / А.В. Нестеров // Право и цифровая экономика. – 2020. – № 1. – С. 11–16.

14. Воронкова, Д.К. Цифровые права как объекты гражданских правоотношений / Д.К. Воронкова, А.С. Воронков // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2019. – № 5. – С. 169–171.

15. Мефодьева, К.А. Цифровые данные как объект гражданско-правового регулирования в Германии, США и России : дис. ... канд. юрид. наук / К.А. Мефодьева. – М., 2019. – 228 с.

16. Савельев, А.И. Правовая природа виртуальных объектов, приобретаемых за реальные деньги в многопользовательских играх / А.И. Савельев // Вестник гражданского права. – 2014. – № 1. – С. 127–150.

17. Волчек, Е. Жизнеспособность игровых аккаунтов и виртуальных игровых объектов в деле о банкротстве / Е. Волчек // Закон.ру. – 2020. – 9 апр. – URL: https://zakon.ru/blog/2020/4/9/zhiznesposobnost_igrovyyh_akkauntov_i_virtualnyh_igrovyyh_obektov_v_dele_o_bankrotstve#_ftn1 (дата обращения: 23.03.2024).

18. Архипов, В.В. Интеллектуальная собственность в индустрии компьютерных игр: проблемы теории и практики / В.В. Архипов // Закон. – 2015. – № 11. – С. 61–69.

19. Рожкова, М.А. Цифровые активы и виртуальное имущество: как соотносится виртуальное с цифровым / М.А. Рожкова // Закон.ру. – 2018. – 13 июня. – URL: https://zakon.ru/blog/2018/06/13/cifrovy_e_aktivy_i_virtualnoe_imuschestvo_kak_sootnositsy (дата обращения: 23.03.2024).

А.В. Маргарян,
адвокат Пензенского филиала
коллегии адвокатов «Московский
юридический центр “Гарант”»,
аспирант Пензенского
государственного университета

A. V. Margaryan,
lawyer of the Penza branch
of the Bar Association "Moscow Legal
Center 'Garant' ", postgraduate student
of Penza State University
ars71231@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-342-349

ПРАВОВОЕ ЭКСПЕРИМЕНТИРОВАНИЕ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА: ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ И СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

***Аннотация:** в статье отмечается тенденция правовой политики РФ, заключающаяся в пробном правовом воздействии на отдельные, как правило, видовые общественные отношения. Выдвигается гипотеза о том, что основным средством реализации правовой политики в области экспериментирования является такая разновидность специального правового предписания, как экспериментальная норма права. Основываясь на фундаментальных положениях юридической доктрины о сущности нормы права, автор аргументирует отдельные качественные признаки экспериментального предписания, отличающие его от иных средств правового воздействия, выделяются социальные, формально-юридические и иные основания ее использования. Опираясь на разнообразие общей и специальной методологии, включая диалектический подход, филологический метод познания, а также формально-юридический подход, автор обосновывает предположения о необходимости повышения качества как технико-юридического оформления экспериментальных правовых норм, так и содержательного их наполнения. Формулируются пределы допустимости политики государства по правовому экспериментированию. В заключении приводятся доказательства прямой связи цели достижения эффективного правового регулирования и качества отечественного законодательства от правильного, научно обоснованного и соотносимого с практикой использования экспериментальной правовой нормы.*

***Ключевые слова:** правовая политика, норма права, правовой эксперимент, экспериментальная норма права, качество законодательства.*

LEGAL EXPERIMENTATION AS A DIRECTION OF STATE POLICY: PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION AND SUBSTANTIVE REQUIREMENTS

***Abstract:** the author notes the trend of the legal policy of the Russian Federation, which consists in a trial legal impact on individual, as a rule, specific social relations. The hypothesis is put forward that the main means of implementing legal policy in the field of experimentation is such a kind of special legal prescription as an experimental rule of law. Based on the fundamental provisions of the legal doctrine on the essence of the rule of law, separate qualitative features of the experimental prescription that distinguish it from other means of legal influence are argued, social, formal and legal other grounds for its use are*

highlighted. Relying on a variety of general and special methodology, including a dialectical approach, a philological method of cognition, as well as a formal legal approach, the author substantiates the assumptions about the need to improve the quality of both the technical and legal design of experimental legal norms and their content. The limits of the permissibility of the state policy on legal experimentation are formulated. The conclusion provides evidence of a direct link between the goal of achieving effective legal regulation and the quality of domestic legislation from the correct, scientifically based and correlated with the practice of using experimental legal norms.

Keywords: *rule of law, legal experiment, experimental rule of law, lawmaking, legal technique.*

Стремление органов публичной власти создать в Российской Федерации систему законодательства, способную по своим качествам не только обеспечить стабильное функционирование основ правового государства, но и сформировать защитные меры в рамках геополитических вызовов современности, усилить меры поддержки экономическому сектору, – представляется не столько перспективой задачей, сколько стратегической. Ее достижение предполагает решение комплекса задач. Основу для реализации создает оперативная и при этом профессиональная, построенная на проверенных механизмах правотворческая деятельность, отвечающая потребностям граждан нашего государства, интересам большинства групп и коллективов. Среди подходов к правовому регулированию, наряду с фундаментальными технологиями нормативного изложения материала, тенденциозно используются и пробные средства воздействия на общественные отношения. Они находят свое выражение в региональных пилотных проектах [1], отдельных правовых экспериментах в рамках существующей федеральной системы правового регулирования [2], а иногда и полноценных экспериментальных правовых режимах [3].

Следовательно, позволим предположить, что генеральным средством решения как общей миссии по реализации правовой политики государства в области экспериментирования, так и частной задачи по усилению практического потенциала правовых предписаний, их применимости и адекватности социальным потребностям выступает экспериментальная правовая норма.

Не стоит думать, что экспериментальная правовая норма есть новелла или находка нынешнего законодателя. Еще император Николай I «нередко приказывал подвергнуть предлагаемое Ему изменение в действующем порядке опыту в какой-либо отдельной области или губернии, с тем, чтобы в случае, если опыт оправдает надежды и предложения, реформа была внесена на обсуждение Совета с теми

изменениями, которые признаны будут полезными по указанию опыта» [4, с. 2].

Юридическая доктрина также не первый год поддерживает интерес законодательных органов к правовому экспериментированию и в свою очередь исследует значение экспериментальной нормы права для достижения поставленных целей. Например, в качестве ключевого элемента повышения эффективности правотворческого процесса рассматривает экспериментальную норму В.И. Никитинский. Автор пишет, что «изучение эффективности действующего законодательства, как бы чисто оно ни было проведено, не может заменить эксперимента» [5, с. 20]. В схожем ключе о значении экспериментальной правовой нормы высказываются А.Г. Репьев и И.Н. Сенякин. Авторы полагают, что подобная разновидность специального правового предписания обусловлена необходимостью «достижения максимальной эффективности общей правовой нормы на основании учета результатов действия экспериментального предписания в специфических правоотношениях» [6, с. 39].

Профессор В.В. Лазарев, на наш взгляд, очень точно подметил связь экспериментальной правовой нормы с тенденциями правовой политики государства и прямое ее значение для повышения качества законодательства. Ученый пишет: «Конечной целью его (*эксперимента, прим. наше. – М.А.*) является определение возможности изменения норм права» [7, с. 6]. Если попытаться развить мысль автора через призму социальной роли права в целом, то умозаключение напрашивается само собой. Речь, как думается, идет об изменении правовых установлений с целью повышения эффективности их регулятивного воздействия на общественные отношения.

Рассуждая в указанном ключе, стоит, как думается, выделить формально-юридические, социальные, экономические и иные основания для использования в рамках правовой политики государства экспериментальной правовой нормы.

Во-первых, востребованность реальной практической проверки правового предписания на предмет истинности, исполнимости, полезности, целесообразности последующего повсеместного применения ввиду нестандартности общественных отношений, сложившейся политической, экономической или иной обстановки. Так, с развитием дистанционных технологий, в том числе по оказанию потребительских услуг населению, государства – члены Евразийского экономического союза были вынуждены пойти на эксперимент в области таможенных операций в отношении товаров для личного пользования, приобретенных физическими лицами с использованием информационно-теле-

коммуникационной сети «Интернет». Ввиду отсутствия наработанных механизмов контроля за соблюдением требований технических регламентов государств – членов Евразийского экономического союза в отношении отдельных товаров электронной торговли был внедрен пилотный проект [8].

Во-вторых, необходимость прогноза социальных последствий новых законодательных мер и планирование возможных средств нейтрализации социально неблагоприятных результатов (общественных потрясений, всплеска протестной активности граждан, усугубления ситуации с состоянием окружающей среды и т.д.). Так, совокупностью нормативных положений Федерального закона от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ установлен правовой режим эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах РФ [9], основой которого выступает требование, что «разработка нормативов в области охраны окружающей среды включает в себя <...> оценку и прогнозирование экологических, социальных, экономических последствий» [10].

Наконец, в-третьих, потребность последующего учета опыта экспериментального правового регулирования, принимая во внимание как положительные стороны и результаты, достигнутые в рамках пробного нормативного установления, так и отрицательные моменты. Внедрение экспериментальных правовых режимов положительно сказалось на финансовом секторе страны, активизировало как внутренние ресурсы, так и внешние, позволило внедрить новые механизмы и инструменты экономического оздоровления государства (регуляторная песочница, инновационные сервисы государственных услуг для предпринимателей и пр.). В долгосрочной перспективе Банк России планирует, что «накопленный в рамках эксперимента опыт позволит <...> предусмотреть эффективные механизмы снижения финансовых рисков, обеспечить защиту прав потребителей» [11].

Полагаем, что экспериментальная правовая норма, обладая вышеуказанными качествами (способностью к адаптации под изменяющиеся общественные отношения; большая гибкость, вариативность; наличие прогнозного потенциала, дающего возможность оценить предполагаемые результаты ее действия и пр.), вполне может рассматриваться не только как генеральное средство правовой политики государства по экспериментированию, но и вполне может быть воспринята в качестве одного из средств повышения качества законодательства. В свете сказанного, возможно, стоит активнее использовать принятие экспериментальных правовых норм регионального уровня (распространяющих свою юридическую силу в рамках

отдельных субъектов РФ). Накопление местного правотворческого опыта нередко весьма положительно сказывается на использовании в дальнейшем апробированных средств и способов правового воздействия [12, с. 49–51].

Безусловно, нельзя обеспечить качественное законодательство путем беспредельного, неограниченного, повсеместного правового экспериментирования. Не каждые нестандартные отношения нуждаются в пробном регулировании для того, чтобы установить оптимальные модели воздействия на них, отнюдь не все новые социальные явления требуют опытной проверки посредством экспериментального правового предписания. Иными словами – науке и практике следует выработать согласованные пределы допустимости использования экспериментальной правовой нормы в рамках проводимой правовой политики. Мы полагаем, что к ним следует отнести:

1) *безусловно срочный характер действия*. Ограниченность во временных рамках – качественный признак экспериментальной правовой нормы и одновременно обязательный элемент, обеспечивающий законность отступления от общеобязательного правила поведения в рамках экспериментирования, согласованность временного нормативного установления с постоянно действующими предписаниями, их органичное сочетание. Кроме того, правотворческому органу следует помнить, что длительные по времени действия экспериментальные правовые нормы вынужденно затягивают дальнейшие (и необходимые для качественной правореализации) правотворческие процедуры по регулированию конкретных правоотношений: принятие подзаконных нормативных правовых актов, детализирующих требования федеральных законов; разработка методических (практических) рекомендаций по применению положений нормативного правового акта и пр.;

2) *ограниченность круга лиц, уполномоченных на принятие экспериментального нормативного правового предписания*. Ранее в работах предлагалось усилить контроль за деятельностью субъектов правового экспериментирования [13], что видится, безусловно, необходимым, но вместе с тем излишне абстрактным требованием. Убеждены, что ввиду сложной юридической конструкции экспериментальной правовой нормы, эксклюзивности потребностей в ее применении подобная властная прерогатива должна быть свойственна лишь законодательным (представительным) органам федерального и регионального уровня. Ведомственное, локальное пробное правовое воздействие, лишённое необходимой научно-методологической проработки, не всегда согласующееся с принципами системности

правотворчества, требованиями юридической техники и пр., должно быть под запретом;

3) *невозможность использования иных моделей правового регулирования и прочих технологий правотворчества для оценки эффективности воздействия на общественные отношения.* Подобное требование продиктовано не только сложным организационно-правовым механизмом правового экспериментирования, финансовыми затратами, рисками злоупотребления законодателем возможностью изменить наскоро принятое правотворческое решение, но и идеологической стороной вопроса. Деятельность государства по правовому регулированию пусть даже самых неоднозначных общественных отношений не должна ассоциироваться у общества с постоянным метанием из стороны в сторону, попытками найти оптимальный вариант юридического воздействия невдумчивой компетентной деятельностью, а путем принятия скоропалительных решений, но «подстрахованных» такой характеристикой, как экспериментальные.

Результатом экспериментальной правовой нормы должно стать накопление правотворческого опыта и формирование на его основе опыта передового, готового к повсеместному распространению и внедрению на иных объектах, требующих воздействия со стороны государства. Возможно, в этой связи следует предусмотреть в качестве обязательного элемента анализа и оценки действия экспериментальных правовых норм подготовку аналитических обзоров о результатах экспериментирования и допустимости распространения положительного опыта.

Резюмируя изложенный материал и делая некоторые обобщения, укажем на особенную, можно сказать, эксклюзивную роль экспериментальной правовой нормы в рамках проводимой политики государства. На это указывают по меньшей мере три аспекта.

Во-первых, экспериментальная правовая норма является гносеологическим средством, при помощи которого компетентные органы могут глубже проникнуть в суть происходящих процессов и закономерностей развития общества и государства.

Во-вторых, данная разновидность специального правового предписания выступает мерой истинности, практической применимости предлагаемых государством методов воздействия на общественные отношения.

Наконец, в-третьих, при помощи экспериментальной правовой нормы формируется основа для дальнейшего, поступательного, научно выверенного развития социальных, экономических и иных сфер государства. Опираясь на заложенный базис, субъекты правотворчества

могут задействовать дополнительные средства и инструменты правового регулирования, апробированные в рамках экспериментирования, что также может привести к созданию и моделированию инновационных технологий совершенствования правового воздействия.

Список литературы:

1. О проведении пилотного проекта по организации стационаров кратковременного пребывания : приказ Департамента здравоохранения г. Москвы и Московского городского фонда обязательного медицинского страхования от 28 апреля 2016 г. № 373/134 (в ред. от 30 декабря 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» : федеральный закон от 20 октября 2022 г. № 405-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 43, ст. 7268.

3. О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения» : федеральный закон от 25 февраля 2022 г. № 17-ФЗ (в ред. от 31 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 9, ч. 1, ст. 1249; – 2023. – № 32, ч. 1, ст. 6121.

4. Исторический обзор деятельности Комитета министров: к столетию Комитета министров (1802–1902). Т. 3, ч. 1: Комитет министров в царствование императора Александра Второго (1855 г. февраля 19 – 1881 г. марта 1) / сост. С.М. Середонин. – СПб.: Канцелярия Комитета министров, 1902. – 358 с.

5. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В.И. Никитинского, И.С. Самощенко. – М.: Юрид. лит., 1988. – 304 с.

6. Репьев, А.Г. Экспертное значение экспериментальной нормы российского права / А.Г. Репьев, И.Н. Сенякин // Юридическая техника. – 2022. – № 16 : матер. XXIII Междунар. науч.-практич. форума «Юртехнетика» на тему «Правотворческая экспертология (доктрина, практика, техника)» (Нижний Новгород, 22–25 сентября 2021 г.) / гл. ред. В.М. Баранов. – Н Новгород : ЮНИКОПИ, 2022. – С. 36–42.

7. Лазарев, В.В. К вопросу о понятии и пределах эксперимента в области государства и права / В.В. Лазарев // Избранные труды [в 3 т.]. Т. II: Пробелы в законодательстве: установление, преодоление, устранение. Федеральная палата адвокатов Российской Федерации, Юрид. фирма «ЮСТ». – М.: Новая юстиция, 2010. – С. 5–15.

8. Об отдельных вопросах проведения в государствах – членах Евразийского экономического союза пилотного проекта (эксперимента) в области внешней электронной торговли товарами : распоряжение Совета Евразийской экономической комиссии от 5 апреля 2021 г. № 7 // Официальный сайт Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.eaunion.org/> (дата обращения: 19.06.2022).

9. О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 10, ст. 1391.

10. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; – 2022. – № 29, ст. 5310.

11. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и периоды 2023 и 2024 годов (разработаны Банком России) // СПС «КонсультантПлюс».

12. Репьев, А.Г. Правовой эксперимент и правотворческий опыт как специальные модели правового регулирования: теория, практика, пределы / А.Г. Репьев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2023. – № 1 (97). – С. 44–52.

13. Порывкин С.М. История развития налоговых экспериментов и современные тенденции / С.М. Порывкин // Финансовое право. – 2021. – № 1. С. 40–45.

Д. В. Марон,
аспирант кафедры служебного
и трудового права Поволжского
института управления имени
П. А. Столыпина – филиала РАНХиГС

D. V. Maron,
postgraduate student of the Department
of Service and Labor Law
of the P. A. Stolypin Volga Region
Institute of Management – branch
of the Russian Academy of National
Economy and Public Administration
Maron792@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-350-359

«РАЗМЕРНОСТЬ» СРОКОВ В СЛУЖЕБНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ЭКЛЕКТИКИ

Аннотация: в статье рассматриваются различные способы исчисления сроков в российском законодательстве – календарные и некалендарные. Отмечается, что использование тех или иных сроков во многом зависит от конкретной отрасли права. Доказывается, что в публичных отраслях права целесообразно использовать некалендарные сроки. В статье проводится детальный анализ различных способов исчисления сроков в служебном законодательстве, который показывает, что решение этого вопроса в настоящий момент весьма эклектично, что может приводить к целому ряду проблем в практическом правоприменении. На этом основании автором делается ряд выводов и предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: сроки, исчисление, календарные, некалендарные, периоды, календарный день, служебный день.

“DIMENSION” OF TERMS IN OFFICIAL LEGAL RELATIONS: PROBLEMS OF LEGISLATIVE ECLECTICISM”

Abstract: the article discusses various ways of calculating deadlines in Russian legislation: calendar and non-calendar. The author notes that the use of certain terms largely depends on the specific branch of law. Thus, it is proved that in public branches of law it is more advisable to use calendar terms. The article conducts a detailed analysis of various methods of calculating deadlines in official legislation, which shows that the solution of this issue is currently very eclectic, which can lead to a number of problems in practical law enforcement. On this basis, the author makes a number of conclusions and proposals for improving the current legislation in this part.

Keywords: terms, calculus, calendar, non-calendar, periods, calendar day, service day.

На сегодняшний день в законах, регулирующих соответствующий вид государственной службы, отсутствуют какие-либо указания о правилах исчисления сроков. Однако в данных нормативных правовых актах присутствует оговорка, что в случаях, не урегулированных специальными нормами служебного законодательства,

к данным отношениям применяются нормы трудового права, поэтому используются правила исчисления сроков, предусмотренные трудовым законодательством. По нашему мнению, это не всегда обосновано и целесообразно, поскольку для трудового законодательства, в отличие от служебного, гораздо в большей степени характерен принцип автономии воли сторон. Регулирование служебных правоотношений в значительной степени опосредовано различного рода административными процедурами (например, конкурс на замещение должности, аттестация и т.п.), что требует изменения законодательного подхода к закреплению различных сроков.

Различные отрасли российского права устанавливают разную размерность для исчисления сроков, привязанную к определенным календарным периодам. Например, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Федеральный закон об исполнительном производстве) устанавливает, что сроки исчисляются годами, месяцами и днями [1]. Согласно ст. 190 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (далее – ГК РФ) срок может исчисляться годами, месяцами, неделями, днями или часами [2]. В соответствии со ст. 6.1 Налогового кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (далее – НК РФ) сроки могут определяться периодом, который исчисляется годами, кварталами, месяцами или днями [3].

Сроки-периоды могут быть календарными и некалендарными. В специальной литературе отмечается, что календарные сроки совпадают с соответствующими календарными периодами, то есть начинаются в первый день месяца или года и прекращаются в последний. «Некалендарные сроки представляют собой периоды времени, которые начинаются не с первого числа месяца или года, а с любого другого» [4, с. 34–39].

В служебном праве используются как календарные, так и некалендарные сроки. Например, календарным сроком определяется отчетный период, за который предоставляются сведения о доходах и расходах – с 1 января по 31 декабря, то есть календарный год. Таким же образом календарно определяются периоды отчета об адресах сайтов (страниц сайтов), на которых гражданин на замещение должности гражданской службы, гражданский служащий размещал общедоступную информацию, а также данные, позволяющие их идентифицировать.

Данный порядок исчисления сроков не всегда является целесообразным. Например, когда гражданин поступает на государственную службу из бизнес-структур, где его доходы многократно превышали денежное содержание в соответствующей замещаемой должности.

При этом зачисление на должность государственной службы может иметь место не только в начале, но и в конце календарного года, в результате отчет за календарный год будет отражать доход не по замещаемой должности, а по ранее выполняемой работе. Как нам представляется, в данном случае было бы более целесообразно использовать в качестве отчетного периода служебный год, то есть год, отсчитываемый с даты зачисления гражданина на должность.

Согласно ст. 30 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о государственной гражданской службе) продолжительность перевода без согласия гражданского служащего на другую должность с целью замещения временно отсутствующего гражданского служащего не может превышать один месяц в течение календарного года [5]. Если гражданский служащий был принят на службу (вышел из отпуска по уходу за ребенком, продолжил службу после приостановления и т.п.) в середине или конце календарного года, то в пропорциональном отношении время такого перевода у него может быть существенно больше по сравнению с теми, кто отработал полный календарный год. По нашему мнению, в этих случаях также имеет смысл исчислять срок служебными годами.

Еще больше проблем связано с исчислением сроков в календарных неделях или днях: согласно ст. 14 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (далее – ТК РФ) такие сроки включают в себя выходные и нерабочие праздничные дни [6]. Например, срок предупреждения об увольнении по инициативе гражданского служащего исчисляется календарными неделями. Таким образом, в зависимости от количества выходных и праздничных дней в указанном периоде, фактическое время предупреждения работодателя, которое он может использовать для назначения на данную должность другого гражданина или гражданского служащего, может сильно сокращаться. На службе в правоохранительных органах (ОВД, УИС, Государственная противопожарная служба и др.) эта проблема нивелируется установлением более продолжительного срока предупреждения: сотрудник должен подать рапорт за один месяц до увольнения.

Однако и в этих законах ряд сроков устанавливается в календарных неделях. Согласно ст. 33 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о службе в органах внутренних дел) руководитель должен принять определенное решение по результатам аттестации и на основании рекомендаций

аттестационной комиссии не позднее чем через две недели после ее проведения [7]. В этот срок включаются нерабочие праздничные и выходные дни, что может привести к определенному цейтноту при принятии соответствующего решения.

На наш взгляд, использование недельных сроков представляет собой архаичную конструкцию, которая мало применима на государственной службе, поскольку различного рода процессуальные и процедурные действия, связанные с принятием или исполнением того или иного организационно-распорядительного решения, требуют больших затрат именно рабочего времени.

Использование сроков, исчисляемых месяцами, менее критично, поскольку в данном случае наличие выходных и праздничных дней в соответствующем месяце менее чувствительно, учитывая его значительную продолжительность. Здесь возникает иная проблема: если неделя включает в себя четко определенное количество дней, то календарный месяц может быть различной продолжительности (30, 31, 29 или 28 дней).

Следует отметить, что основной единицей измерения в юриспруденции являются дни. Иногда используются и более дробные периоды, например, часы, однако их применение весьма ограничено. Например, в служебном и трудовом праве часы используются для квалификации прогула (более четырех часов подряд), определения нормы рабочего времени (40 часов в неделю), времени сверхурочных работ и работы по совместительству.

Нужно сказать, что слово «день» в юриспруденции чаще всего используется в значении «сутки», и только в некоторых отраслях данные понятия разграничиваются. Согласно ст. 4.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) сроки исчисляются часами, сутками, днями, месяцами, годами [8]. При этом срок, исчисляемый сутками, истекает в 24:00 последних суток, а срок, исчисляемый днями, истекает в последний день установленного срока. Данное отличие становится понятным, если принять во внимание два правила, установленные ст. 194 ГК РФ: 1) если срок установлен для совершения какого-либо действия, оно может быть выполнено до 24:00 последнего дня срока; 2) если это действие должно быть совершено в организации, то срок истекает в тот час, когда в ней по установленным правилам прекращаются соответствующие операции. Как представляется, в первом случае речь идет об исчислении срока в сутках, а во втором – в днях.

Данное различие связано с разграничением понятий «день» и «рабочий (служебный) день», которое характерно для всех отраслей

права. Практически все нормативные акты, закрепляющие правила исчисления сроков, содержат указание на то, что если последний день срока приходится на нерабочий день, то днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день. Таким образом, последний день срока исчисляется рабочим днем с учетом рабочего времени организации, если действие, которое необходимо выполнить в пределах указанного срока, должно быть совершено в соответствующей организации.

В отношении иных дней, составляющих данный срок, возможен разный порядок исчисления: некоторые сроки измеряются календарными днями, другие – рабочими. В цивилистике, где институт сроков первоначально получил наибольшее развитие, сроки по общему правилу исчисляются календарными днями. Исходя из общей семантики понятий «день» и «рабочий (служебный) день», при отсутствии специальных указаний следует считать, что сроки, определяемые днями, включают в себя и нерабочие дни.

В отраслях публичного права одной из сторон регулируемых правоотношений выступает орган государственной власти или государственная организация, а совершение юридически значимых действий подчиняется режиму работы данного органа или организации. В связи с этим по общему правилу сроки должны устанавливаться именно в рабочих днях, а не календарных.

В частноправовых отношениях такой необходимости нет, поскольку стороны не связаны каким-либо режимом работы или функционирования организаций. Даже ГК РФ, который предусматривает исчисление сроков в календарных днях, закрепляет исключения для совершения тех действий, которые должны выполняться в государственном органе или организации. Согласно ст. 123.20-8 ГК РФ нотариус обязан направить в уполномоченный государственный орган заявление о государственной регистрации наследственного фонда не позднее трех рабочих дней со дня открытия наследственного дела. В соответствии с положениями ст. 62 ГК РФ учредители юридического лица, принявшие решение о его ликвидации, обязаны сообщить об этом в уполномоченный государственный орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, в течение трех рабочих дней.

Таким образом, в частноправовых отношениях сроки исчисляются календарными днями и только при наличии специального указания в законе – рабочими. В публичных правоотношениях было бы логично использовать обратный подход, предусмотрев общее правило об исчислении сроков рабочими днями, и только в виде исключения, при

наличии специальной оговорки, – календарными. Нужно сказать, что в некоторых сферах правового регулирования подобный подход был воспринят. Отдельные нормативные правовые акты прямо предусматривают, что установленные в них сроки, при отсутствии специальных указаний, исчисляются в рабочих днях. Согласно ч. 6 ст. 6.1 НК РФ срок, определенный днями, исчисляется в рабочих днях, если он не установлен в календарных днях. Статья 15 Федерального закона об исполнительном производстве предусматривает, что в сроки, исчисляемые днями, не включаются нерабочие дни.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» устанавливает, что срок, исчисляемый днями, исчисляется календарными днями, если иное не установлено настоящим Федеральным законом (ст. 86) [9]. Другие нормативные правовые акты не конкретизируют, в каких именно (рабочих или календарных) днях исчисляются соответствующие сроки, поэтому их исчисление осуществляется в календарных сутках.

В этом отношении отдельно следует отметить правила исчисления сроков в трудовом праве. С одной стороны его принято относить к частным или частно-публичным отраслям права, а с другой – трудовые и связанные с ними отношения развиваются в рамках рабочего времени, следовательно, было бы логично по общему правилу исчислять их в рабочих днях. При необходимости можно прямо предусматривать исчисление того или иного срока в календарных днях в виде исключения, например, в отношении отпусков. Однако ч. 3 ст. 14 ТК РФ прямо предусматривает, что в срок, исчисляемый в календарных неделях или днях, включаются и нерабочие дни.

Проблема заключается в том, что трудовое законодательство ориентировано на регулирование соответствующих общественных отношений в организациях различной организационно-правовой формы и формы собственности, включая коммерческие, частных предпринимателей и т.п. С учетом гарантированной Конституцией РФ свободы экономической и предпринимательской деятельности, работодатели в подобных организациях должны обладать достаточно широкими полномочиями по организации трудового процесса и определения режима работы. Поэтому ТК РФ не определяет ни конкретные выходные дни в календарном исчислении, ни даже количество таких дней (работодатель вполне может ввести шестидневную неделю). Фактически закон ограничивается указанием на то, что общим выходным днем является воскресенье и пожеланием, чтобы оба выходных дня предоставлялись подряд.

Подобный подход, несмотря на его общую обоснованность с позиции Основного Закона, создает определенные проблемы, связанные с исчислением сроков в рабочих днях. Приведем конкретный пример: оплата отпуска производится не позднее, чем за три дня до его начала (ст. 136 ТК РФ). В каких днях – календарных или рабочих – исчисляется этот срок? Роструд в своем письме от 14 мая 2022 г. № ПГ/20884-6-1, опираясь на отмеченные выше положения ст. 14 ТК РФ, пришел к выводу, что срок должен исчисляться в календарных днях. Этот вывод полностью логичен и прямо вытекает из анализа положений действующего законодательства, однако разумно ли подобные (особенно сжатые) сроки исчислять в календарных днях? При отсутствии специальной нормы в служебном законодательстве данное положение будет применяться и в отношении отпуска государственного служащего.

К сожалению, Федеральный закон о государственной гражданской службе, который явился по сути краткой репликой ТК РФ для государственных служащих, воспринял этот недифференцированный, эклектичный подход к разграничению календарных и рабочих дней. Термин «рабочие дни» в нем употребляется только один раз, а значит, исходя из семантики слова «день», во всех иных случаях речь должна идти о календарных днях.

В некоторых случаях служебное законодательство прямо указывает на исчисление сроков в календарных днях: все отпуска, предоставляемые государственным служащим, исчисляются исключительно в календарных днях, что представляется разумным, поскольку данные периоды относятся ко времени отдыха.

Однако в некоторых случаях использование в качестве единицы исчисления срока календарных дней представляется нецелесообразным. Например, согласно ст. 70 Федерального закона о государственной гражданской службе комиссия по служебным спорам должна рассмотреть спор в течение десяти календарных дней со дня подачи заявления. Если такое заявление имело место перед новогодними каникулами, то исполнение данной нормы представляется весьма проблематичным.

В соответствии со ст. 33 Федерального закона от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ «О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о службе в федеральной противопожарной службе) аттестуемый сотрудник должен быть ознакомлен с отзывом об исполнении им своих служебных обязанностей не менее чем

за пять календарных дней до проведения аттестации [10]. Однако чаще в служебном законодательстве используется понятие «день», без конкретизации идет ли речь о рабочих или календарных днях. Рассмотрим примеры.

Предупреждение о неудовлетворительном итоге испытания либо об увольнении по инициативе гражданского служащего в течение испытательного срока.

Федеральный закон о государственной гражданской службе предусматривает, что подобное предупреждение должно осуществляться не позднее чем за три дня до увольнения. Федеральный закон о службе в органах внутренних дел предусматривает, что не позднее чем за три дня до окончания срока испытания руководитель принимает решение о заключении со стажером, проходящим испытание, контракта либо расторжении с ним трудового договора, заключенного на период испытания. При этом непосредственный руководитель должен подготовить заключение в отношении стажера не позднее 14 дней до окончания испытательного срока. Аналогичным образом этот вопрос решается и в иных законах о службе в отдельных видах правоохранительных органов.

Предупреждение о расторжении срочного служебного контракта (контракта) в связи с истечением срока его действия.

Статья 35 Федерального закона о государственной гражданской службе закрепляет, что представитель нанимателя должен предупредить гражданского служащего не позднее чем за семь дней до дня увольнения, не указывая какие дни (рабочие или календарные) имеются в виду. Федеральный закон о службе в органах внутренних дел в этом смысле скорректировал аналогичное указание, предусмотрев, что сотрудник должен быть предупрежден в данном случае не позднее чем за семь рабочих дней (ст. 86). Аналогично этот вопрос решается и на службе в федеральной противопожарной службе, органах исполнительной системы и т.п.

Ознакомление с актом о применении дисциплинарного взыскания.

Федеральный закон о государственной гражданской службе предусматривает, что копия акта о наложении на гражданского служащего дисциплинарного взыскания вручается ему под подпись в течение пяти дней со дня издания приказа. Более поздние законы о службе в отдельных видах правоохранительных органов уточняют, что ознакомление с приказом должно осуществляться в течение трех рабочих дней.

Аналогичным образом Федеральный закон о государственной гражданской службе предусматривает, что копия акта о применении взыскания за совершение коррупционного правонарушения вручается

гражданскому служащему в течение пяти дней после его издания. Федеральный закон о службе в органах внутренних дел, Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» уточняют, что имеются ввиду рабочие дни. Однако Федеральный закон о службе в федеральной противопожарной службе прямо указывает, что ознакомить сотрудника с приказом о применении взыскания за совершение коррупционного правонарушения необходимо в течение пяти календарных дней со дня его издания.

Проведение служебной проверки.

Федеральный закон о государственной гражданской службе определяет срок проведения проверки в месяцах – в течение месяца со дня принятия решения о ее проведении. Федеральный закон о службе в органах внутренних дел предусматривает, что служебная проверка проводится в течение 30 дней со дня принятия решения о ее проведении, без конкретизации какие дни (рабочие или календарные) имеются ввиду. Аналогичным образом решается этот вопрос и в иных законах об отдельных видах государственной службы в правоохранительных органах.

На наш взгляд, учитывая законодательную эклектику в определении календарных и рабочих дней различных сроков, а также общую нецелесообразность использования для исчисления сроков календарных дней (особенно небольших по продолжительности), следует предусмотреть общую норму, согласно которой сроки, предусмотренные законодательством о государственной службе, исчисляются в рабочих днях, если иное не предусмотрено соответствующим федеральным законом. В необходимых случаях можно устанавливать исключение из общего правила, предусматривая исчисление того или иного срока в календарных днях, как это сделано в отношении отпусков.

Список литературы:

1. 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.
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.

3. 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.

4. Краснова, Н.В. К вопросу об исчислении бюджетно-правовых сроков / Н.В. Краснова // Финансовое право. – 2016. – № 11. – С. 34–39.

5. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3215.

6. Трудовой кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 3.

7. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49, ч. 1, ст. 7020; 2016. – № 27, ч. 1, ст. 4233.

8. 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; 2023. – № 16, ст. 2759.

9. 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.

10. О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ (в ред. от 24 июля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 22, ст. 3089.

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: 10.24412/1608-8794-2024-2-360-371

ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА

«Влияние академических традиций и конституционных инноваций на трансформацию публичной власти в России и странах ближнего зарубежья»

Аннотация: 16 мая 2024 г. Саратовским филиалом Института государства и права РАН на базе Саратовской государственной юридической академии проведен круглый стол с международным участием «Влияние академических традиций и конституционных инноваций на трансформацию публичной власти в России и странах ближнего зарубежья». В ходе мероприятия рассматривались теоретические и научно-практические проблемы, связанные с тенденциями развития конституционно-правового регулирования деятельности органов публичной власти и влиянием на этот процесс академических традиций.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников.

Ключевые слова: государство, право, публичная власть, правовое регулирование, модернизация правовой системы.

REVIEW OF THE ROUND TABLE

“The influence of academic traditions and constitutional innovations on the transformation of public power in Russia and neighboring countries”

Abstract: on May 16, 2024, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, on the basis of the Saratov State Law Academy, held a round table with international participation “The influence of academic traditions and constitutional innovations on the transformation of public power in Russia and neighboring

countries". During the event, theoretical and scientific-practical problems related to trends in the development of constitutional and legal regulation of the activities of public authorities and the influence of academic traditions on this process were considered.

The article provides a brief overview of the participants' speeches.

Keywords: state, law, public authority, legal regulation, modernization of the legal system.

16 мая 2024 г. Саратовский филиал Института государства и права РАН (далее – СФ ИГП РАН) на базе Саратовской государственной юридической академии (далее – СГЮА) провел круглый стол с международным участием **«Влияние академических традиций и конституционных инноваций на трансформацию публичной власти в России и странах ближнего зарубежья»**. Мероприятие проходило в очно-заочной форме.

Модераторами круглого стола выступили директор СФ ИГП РАН доктор юридических наук, профессор **Александр Юрьевич Соколов** и главный научный сотрудник СФ ИГП РАН доктор юридических наук, профессор **Вероника Сергеевна Хижняк**.

Открыла мероприятие врио первого заместителя директора Института государства и права РАН (далее – ИГП РАН) доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**, подчеркнув важность и актуальность проводимых исследований, теоретическую и практическую значимость мероприятия.

С докладом **о трансформации публичной власти Республики Узбекистан в результате конституционной реформы 2023 г.** выступила декан юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского доктор юридических наук, профессор **Г.Н. Комкова**. Галина Николаевна отметила, что целью конституционной реформы стало изменение приоритета «государство – общество – человек» на «человек – общество – государство». Конституционная реформа затронула систему органов публичной власти Узбекистана. Подверглись значительным изменениям как совместные, так и собственные полномочия палат узбекского парламента Олий Мажлиса. К необычным для российской действительности полномочиям высшей палаты парламента относится не только содействие представительным органам государственной власти на местах в осуществлении ими своей деятельности, но и отмена решений данных органов в случае их несоответствия нормам законодательства. Срок полномочий Президента Республики Узбекистан увеличен с 5 до 7 лет. В отношении государ-

ственных органов административных единиц страны установлено новое правило: лицо, занимающее должность хокима области, района, города, не может одновременно занимать должность председателя Кенгаша народных депутатов, то есть закреплено разделение законодательной и исполнительной власти. Можно констатировать, что конституционная реформа органов публичной власти в Республике Узбекистан нацелена на решение существующих социальных и экономических проблем, а также на развитие диалога между органами власти и населением страны.

Опыт России и зарубежных стран в сфере конституционных экологических обязанностей органов публичной власти осветила в своем выступлении заведующий кафедрой конституционного и международного права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина (филиал РАНХиГС) доктор юридических наук, профессор **Д. С. Велиева**. Джамиля Сейфаддиновна подчеркнула, что деятельность органов публичной власти при реализации конституционных обязанностей должна быть сопряжена с социально-экономическими задачами развития государства с целью обеспечения баланса публичных и частных интересов. Этим предопределяются возложение на государство в лице его органов соответствующих координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций, а также конституционно-правовая ответственность за их выполнение.

К вопросу *содержания местного самоуправления как элемента публичной власти* обратился профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В.Ф. Яковлева доктор юридических наук, профессор **Олег Александрович Кожевников**. Докладчик обратил внимание на проблему отсутствия единого подхода в понимании места и содержания местного самоуправления в современной структуре власти ввиду того, что до настоящего времени категория «публичная власть» не получила нормативного закрепления ни в тексте Конституции РФ, ни в конституционных актах. Немалую роль в складывающуюся неопределенность вносит и тот факт, что на протяжении всего периода действия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормативно-определенная категория «местное самоуправление» по своему содержанию не только не совпадает с фактическим содержанием, но и постоянно изменяется. Ни один базовый элемент местного самоуправления (народовластие, законодательство, вопросы местного значения и т.д.) не имеет своего долгосрочного и относительно постоянного содержательного выражения.

В заключение своего выступления Олег Александрович подчеркнул, что неукоснительное соблюдение законодательства невозможно до тех пор, пока не будет выработана четкая и единообразная законодательная формулировка категории «публичная власть» и составляющих ее элементов (прежде всего местного самоуправления), на основе которой будет формироваться перспективная государственная политика в области местного самоуправления с сохранением его неотъемлемого начала – власти населения и способности решения им как самостоятельно, так и с помощью органов местного самоуправления вопросов местного значения.

Конституционные вопросы модернизации парламентского контроля в России рассмотрела заведующий кафедрой конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева СГЮА доктор юридических наук, профессор **Тамара Владимировна Заметина**. Она отметила, что в науке продолжают дискуссии по поводу природы парламентского контроля, его субъектов и форм. В законе не содержится понятие парламентского контроля, а его формы весьма разнообразны и разнородны. Все эти формы могут быть представлены в четырех основных видах: формы контроля кадрового характера, связанные с формированием органов публичной власти, наделением полномочиями должностных лиц и осуществлением контроля над ними; формы контроля информационного характера; формы контроля, связанные с кризисными проявлениями в государственной и общественной жизни; инициативные формы контроля. Тамара Владимировна ознакомила слушателей с результатами проведенного анализа практики реализации форм парламентского контроля с момента принятия соответствующего закона. Подчеркнула, что одним из факторов, влияющих на эффективность парламентского контроля, является достаточность и точность правового регулирования в соответствующей сфере. С этой точки зрения можно говорить о необходимости согласования положений Федерального закона «О парламентском контроле» с иным федеральным законодательством и регламентами палат Федерального Собрания. В выступлении была обозначена целесообразность определенной унификации понятий и возможного принятия в перспективе федерального закона об общих принципах организации парламентского контроля в субъектах РФ либо иного акта в целях более подробного регулирования обозначенного вопроса.

Доклад «*Трансформация местного самоуправления в Российской Федерации в связи с включением органов местного самоуправления в единую систему публичной власти*» представил советник вице-

губернатора Свердловской области кандидат юридических наук, доцент **Илья Викторович Захаров**. В ходе выступления докладчик осветил аспекты принципа самостоятельности местного самоуправления и акцентировал внимание на том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Илья Викторович полагает логичным включение в единую систему публичной власти именно государственной власти и местного самоуправления, а не органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако согласно ст. 132 Конституции РФ, в единую систему публичной власти включены органы государственной власти и органы местного самоуправления. В данной ситуации возникает некое противоречие: ст. 12 Основного Закона регламентирует, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но далее Конституция России объединяет эти органы в единую систему публичной власти. Поскольку реальная действительность подвержена изменениям, докладчик усматривает целесообразность в приведении Конституции РФ и российского законодательства в соответствие с реалиями.

Академические традиции в свете постановки проблемы публичной власти профессором В.Е. Чиркиным проанализировал ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН, ведущий научный сотрудник Центра исследования проблем территориального управления и самоуправления доктор юридических наук, профессор **Алексей Алексеевич Гришковец**. Докладчик подчеркнул, что ученый поставил проблему публичной власти более двадцати лет назад, и это убедительно свидетельствует о его прозорливости, способности предвидеть новое для страны политико-правовое явление. В.Е. Чиркин верно отмечал, что всякая власть в человеческом обществе – это власть в коллективе. По мнению ученого, в государстве, в том числе федеративном, существует только одна публичная государственная власть. Остальные разновидности публичной власти являются разновидностью отношений в большом (субъект РФ), среднем (политическая и административная территориальная автономия) или малом (муниципальное образование) территориальном коллективе. Алексей Алексеевич подытожил, что научное наследие профессора В.Е. Чиркина продолжает изучаться, остается источником идей, дает повод для дискуссий продолжателям академических традиций.

Профессор кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина СГЮА доктор юридических наук, профессор **А.В. Колесников** рассказал о *влиянии*

конституционных инноваций на организацию местного самоуправления. Андрей Владимирович отметил, что в ч. 3 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральный законодатель предоставляет право законодательным органам субъекта РФ пополнять список вопросов местного значения сельских поселений за счет вопросов, которые не вошли в перечень. В настоящее время практически все субъекты РФ пользуются этим правом и дополняют список вопросов местного значения сельских поселений, сужая тем самым компетенцию и расходы муниципальных районов, что вполне оправданно, поскольку сельские поселения могут быть различными по своей инфраструктуре, численности, географическому положению и экономическому состоянию. Вместе с тем Андрей Владимирович полагает, что субъекты Федерации должны пользоваться этим правом обдуманно и взвешенно.

Конституционно-правовой аспект деятельности органов публичной власти в условиях цифровизации затронула в своем выступлении главный научный сотрудник СФ ИГП РАН доктор юридических наук, профессор **Вероника Сергеевна Хижняк**. Она отметила, что цифровые технологии объективно требуют качественных изменений в отношениях государства с индивидами и с институтами гражданского общества. Мы находимся еще только в самом начале этого процесса, поэтому особенно важно именно сейчас иметь грамотную конституционно-правовую политику в данном вопросе.

Вероника Сергеевна выделила два варианта развития конституционно-правовой политики: модернизацию системы конституционных принципов деятельности органов публичной власти за счет дополнения ее новыми принципами, связанными с применением в этой деятельности современных цифровых (информационных) технологий; трансформацию содержания уже существующих принципов, обусловленную необходимостью применения современных цифровых (информационных) технологий в повседневной деятельности органов публичной власти в Российской Федерации.

По мнению докладчика, второй вариант является наиболее оптимальным, поскольку цифровизация будет оказывать влияние на все проявления общественной жизни, а значит, затрагивать реализацию каждого из конституционных принципов деятельности органов публичной власти в отдельности.

Перспективы развития в единой системе публичной власти новой модели института конституционного контроля в субъектах Российской Федерации осветила в своем докладе старший на-

учный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции ИГП РАН кандидат юридических наук **Инна Леонидовна Данилевская-Урбанова**. Она отметила значимость института регионального судебного конституционного контроля для демократической, правовой государственности субъектов РФ и нераскрытый в полной мере по различным причинам потенциал упраздненных конституционных уставных судов субъектов Федерации. Складывающаяся практика правового регулирования функционирования новой модели регионального конституционного контроля демонстрирует разные подходы в вопросах их организации, состава и объема компетенции. По мнению докладчика, диспозитивный характер нормы о конституционных (уставных) советах, вариативность в понимании их юридической природы могут оказать только отрицательное влияние на перспективы создания советов в субъектах Федерации. Что же касается эффективности их деятельности, то это будет зависеть от того, какие принципы, ориентиры и подходы к этому институту найдут свое воплощение в региональном законодательстве. Трансформация судебной модели конституционного контроля субъектов РФ во внесудебную, с определением места конституционных (уставных) советов в системе публичной власти регионов, позволит региональному законодателю дать возможность конституционным (уставным) советам стать неотъемлемыми авторитетными элементами законодательного процесса субъекта Федерации, повышая уровень политической и правовой культуры, реализуя их надзорные полномочия.

Доклад *«Гласность в работе избирательных комиссий: опыт Российской Федерации и Республики Казахстан»* представила доцент кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева СГЮА кандидат юридических наук, доцент **Т. В. Троицкая**. Татьяна Викторовна выявила отличительные особенности механизмов обеспечения гласности в работе избирательных комиссий в России и Казахстане: это порядок наделения полномочиями членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и наблюдателей, а также уровни избирательных комиссий, в которых они имеют право осуществлять свои полномочия. Неодинаковы и сроки реализации полномочий доверенными лицами, и условия осуществления полномочий представителями средств массовой информации. Несмотря на однородность субъектов реализации гласности в работе избирательных комиссий в Российской Федерации и Республике Казахстан, механизм осуществления полномочий указанными субъектами отличается и свидетельствует о внутрисубъектных особенностях организации и проведения выборов, а также

потребностях общества в осуществлении контрольных полномочий в процессе реализации избирательных действий.

Заведующий кафедрой конституционного и административного права Байкальского государственного университета кандидат юридических наук, доцент **Екатерина Михайловна Якимова** в докладе «*Трансформация государственной экономической политики в России и странах ближнего зарубежья*» на конкретных примерах рассмотрела следующие направления трансформационных процессов в отношении государственной экономической политики: 1) корректировка положений основных законов страны. В экономической сфере эти изменения касаются прежде всего взаимодействия общества, государства и бизнес-сообщества – включаются новые коммуникативные конституционные ценности; 2) изменения подходов к качеству развивающих конституцию нормативных актов: концепция сокращения количества нормативных правовых актов, регулирующих экономические процессы, и повышения системности правового регулирования.

Проблемы и перспективы цифровой трансформации органов публичной власти осветила в своем выступлении доцент кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева СГЮА кандидат юридических наук, доцент **Елена Геннадьевна Стребкова**. Она отметила важность открытого диалога органов публичной власти и граждан и то, что цифровая трансформация упрощает этот процесс. В то же время вследствие цифровизации происходит обратный эффект трансформации традиционной системы отношений государства и гражданина, способный подорвать основы безопасности государства и нарушить неотъемлемые права и свободы гражданина. Именно поэтому необходимо соблюдать баланс интересов гражданина и государства, обеспечивая реализацию технологических инноваций и виртуальную безопасность.

Старший научный сотрудник Института философии и права УрО РАН **Валентина Викторовна Руденко** выступила с докладом на тему «*Роль историко-правовых исследований в формировании политики памяти в Российской Федерации*», подготовленным в рамках научного проекта «Создание российской историографической модели политико-правовых знаний и ее применение для разработки перспективных средств противодействия идеологическим искажениям цивилизационного развития России». Валентина Викторовна проанализировала правовое обеспечение реализации функции российского государства по защите исторической правды на основе стратегических документов федерального уровня, осветила вопрос соотношения понятий «противодействие фальсификации исторической правды»

и «идеологическое многообразие» в рамках профессиональной деятельности историков права, а также роль экспертного сообщества в формировании политики памяти в Российской Федерации, и пришла к выводу о необходимости дифференцированного подхода к правовому регулированию содержания историко-правовых исследований.

В совместном докладе профессора кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева СГЮА доктора юридических наук, профессора **Евгения Викторовича Колесникова** и доцента этой же кафедры кандидата юридических наук, доцента **Оксаны Александровны Углановой** «*Об ответственности Президента РФ*» указано на необходимость принятия федерального закона о досрочном прекращении Президентом РФ исполнения своих полномочий в случае отставки и стойкой неспособности по состоянию здоровья. Отмечено, что в основных нормах установлены отдельные вопросы (условия, основания) ответственности российского Правительства, Государственной Думы (ст. 84, 103, 103.1, 109, 117 Конституции РФ), также требующие конкретизации.

Старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН кандидат юридических наук, доцент **С. А. Агагамедова** представила доклад «*Экономическая солидарность как конституционная ценность и вектор правового регулирования экономических отношений*». **Саният Абдулганиевна** подчеркнула, что в условиях усиления санкционного давления на Россию, целого ряда внутренних и внешних угроз для отечественной экономики солидарные начала ее развития призваны способствовать формированию экономического и технологического суверенитета, устойчивости отечественных экономических, в том числе финансовых, механизмов к угрозам и рискам различной природы. Докладчик полагает, что экономическая солидарность как конституционный принцип и вектор правового регулирования экономики должен найти отражение не только в нормотворческой, но и в правоприменительной деятельности, позволяя соблюсти оптимальный баланс частных и публичных интересов в методах и формах государственного присутствия в экономической жизни общества.

Доцент кафедры административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина СГЮА кандидат юридических наук, доцент **Владимир Владимирович Аржанов**, освещая аспекты *миграционной политики в России*, указал на необходимость изменения подхода к работе с диаспорами. По мнению докладчика, данные объединения нужно вводить в правовое поле России в качестве одного из видов некоммерческих организаций и вы-

страивать работу с мигрантами через руководителей уже легальных общественных объединений.

Доцент кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета кандидат экономических наук **Анастасия Сергеевна Архипкина** выступила с докладом «*Медиация в публично-правовых спорах: практика и перспективы развития*», в котором пришла к выводу о необходимости дальнейшего развития законодательства о применении медиации в урегулировании публично-правовых споров в рамках отдельной главы Федерального закона «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» либо в отдельном законодательном акте, учитывающем всю специфику данной категории споров.

Доклад «*Прекращение полномочий президента по состоянию здоровья: конституционно-правовое регулирование в Российской Федерации и странах ближнего зарубежья*» представила доцент кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева СГЮА кандидат юридических наук, доцент **Е. В. Каменская**. Основываясь на конституционно-правовом опыте стран ближнего зарубежья, Елена Викторовна полагает, что в процедуре отрешения Президента РФ от должности по состоянию здоровья должны быть ключевыми акторами обе палаты Федерального Собрания РФ и Конституционный Суд РФ, который будет обеспечивать соблюдение установленного порядка признания Президента РФ недееспособным, а также гарантировать объективность и законность процесса.

Доцент кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета кандидат юридических наук, доцент **Ольга Викторовна Кирьянова** в своем выступлении рассмотрела аспекты *контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти* на примере Иркутской области и пришла к выводу, что в целом система государственного контроля (надзора) в этом регионе функционирует в соответствии с нормами действующего законодательства. Деятельность уполномоченных органов направлена на повышение законопослушности проверяемых субъектов, соблюдение норм действующего законодательства.

В докладе «*Научное наследие профессора В. Т. Кабышева и его влияние на развитие публичной власти в современной России*» доцент кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева СГЮА кандидат юридических наук, доцент **Е. В. Комбарова** рассмотрела этапы становления В. Т. Кабышева как исследователя проблем науки конституционного

права, а также отразила его роль в формировании концептуальных основ публичной власти, подчеркнув необходимость дальнейшего изучения и развития научных идей Владимира Терентьевича, поскольку его научное наследие носит характер длительной исторической перспективы.

С докладом *«Конституционное реформирование институтов публичной власти в странах ближнего зарубежья»* выступила доцент кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева СГЮА кандидат юридических наук, доцент **Инна Николаевна Плотникова**. Она подробно осветила аспекты конституционных реформ в Республике Беларусь и Республике Армения, отметила актуальность научного исследования процессов конституционной модернизации в странах постсоветского пространства, в том числе для применения прогрессивного опыта конституционного реформирования этих стран в России.

О развитии функции судебной власти в Республике Таджикистан рассказал доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Таджикского национального университета кандидат юридических наук, доцент **Исматулло Рахматуллозоид Шодиён**. Докладчик осветил результаты модернизации национальной судебной системы на основе европейской судебной системы и отметил, что в Таджикистане сложились три подсистемы судебной власти – конституционный суд, суды общей юрисдикции и экономические суды.

Преподаватель кафедры конституционного права имени профессора И. Е. Фарбера и профессора В. Т. Кабышева СГЮА **Юлия Яковлевна Дубровина** в докладе *«Международные гарантии защиты избирательных прав граждан в условиях цифровизации выборов»* высказалась о необходимости создания новых форм осуществления международного наблюдения, которые должны разрабатываться на основе соблюдения баланса между электоральным суверенитетом и открытым информационным обществом. Докладчик предлагает разработать на уровне СНГ два документа: Рекомендации по наблюдению за цифровыми избирательными технологиями, которые будут определять принципы международного наблюдения и его формы, а также модельный закон «Об электронном голосовании», который обобщит все имеющиеся рекомендательные нормы в данной сфере.

В работе научного мероприятия приняли участие научные работники, зарубежные специалисты в области конституционного и административного права Лейла Султановна Жакаева, Равшан Ринатович Назаров, Толкын Серикгалиевна Нурышева, которые активно об-

суждали проблемные вопросы, освещенные в докладах спикеров, а также высказали свои рекомендации и предложения по оптимизации законодательства в рассматриваемой сфере.

Значительный интерес аудитории и оживленные дискуссии вызвали и выступления других участников. Хочется отметить высокий профессиональный уровень выступающих, все доклады были конструктивными и содержательными.

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: 10.24412/1608-8794-2024-2-372-380

**АКТУАЛЬНОСТЬ НАУЧНОГО НАСЛЕДИЯ
М.И. ПИСКОТИНА (краткий обзор международной
научной конференции «Пискотинские чтения – 2024»)**

Аннотация: в статье представлен краткий обзор выступлений участников конференции, посвященной 100-летию со дня рождения выдающегося ученого советской юридической науки М.И. Пискотина. Рассматриваются актуальные вопросы государственного управления, правового регулирования финансовой деятельности государства и финансового контроля, бюджетного и налогового права, а также иных институтов финансового права.

Ключевые слова: М.И. Пискотин, бюджет, бюджетное право, налоги, государственное управление, экономика, модель.

**RELEVANCE OF THE SCIENTIFIC HERITAGE
OF M.I. PISKOTIN (brief overview of the international
scientific conference "Piskotin Readings – 2024")**

Abstract: the article presents a brief overview of the speeches of the participants of the conference dedicated to the 100th anniversary of the birth of the outstanding scientist of Soviet legal science M.I. Piskotina. Topical issues of public administration, legal regulation of the financial activities of the state and financial control, budget and tax law, as well as other institutions of financial law are considered.

Keywords: M.I. Piskotin, budget, budget law, taxes, public administration, economics, model.

9 апреля 2024 г. в Институте государства и права РАН (далее – Институт, ИГП РАН) успешно прошла международная научная конференция «Научное наследие М.И. Пискотина» («Пискотинские чтения – 2024»), посвященная 100-летию со дня рождения видного

российского ученого, заведующего сектором административного права (1964–1978; 1985–1996), главного редактора академического журнала «Государство и право» (1978–1987) Михаила Ивановича Пискотина. Конференция собрала большое количество ученых, практиков, бывших учеников и тех, кто помнит и чтит память об этом удивительном во многих отношениях человеке с сильной волей и открытой душой.

Михаил Иванович родился в удмуртской глубинке – в д. Русский Уленвай 21 ноября 1924 г. Семья была многодетной. Все дети получили образование, несмотря на то, что в школу ходили за 10 км пешком в любую погоду [1]. Перед войной М.И. Пискотин успел окончить педагогическое училище, и один год проработал учителем в сельской школе. Ему еще не исполнилось 18 лет, как он был по призыву направлен в военное пехотное училище, а затем на фронт. Михаил Иванович героически служил командиром минометного взвода дивизии. В 1944 г. получил тяжелое ранение – потерял руку. Был демобилизован [Там же]. М.И. Пискотин за боевые заслуги в Великой Отечественной войне награжден орденами Отечественной войны II степени и Красной Звезды, а также медалью «За победу над Германией в Великой Отечественной войне» [Там же]. Его соратники и близкие друзья вспоминают: М.И. Пискотин, несмотря на инвалидность, всегда был подтянут, закален, силен духом, держал себя в спортивной форме, отлично плавал [2]. К.С. Бельский отзывался о нем как о личности, обладающей повышенной степенью ответственности и требовательности не только к коллегам, но прежде всего к себе. Михаил Иванович обладал завидной работоспособностью, неимоверным усердием, имел склонность к педантизму и самодействию, имел превосходные умственные способности в сочетании с силой чернорабочего [3, с. 53–54].

М.И. Пискотин – яркий пример универсального ученого-аналитика и исследователя, оставившего своим потомкам значительное научное наследие. Его интересы были весьма разнообразны: от бюджетного права, проблем налогообложения до исследования вопросов государственного управления [4, с. 9–14; 5].

На состоявшейся 9 апреля 2024 г. международной конференции была организована дискуссия по актуальным проблемам науки финансового и административного права. Особое внимание участниками мероприятия было уделено злободневности, остроте и современности научных идей М.И. Пискотина.

Доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ **В.Н. Плигин**, открыв дискуссию, отметил, что М.И. Пискотин – один из заметных советских правоведов, чье научное наследие продолжает привлекать внимание исследователей, актуальность его идей и методологиче-

ских подходов дает пищу для размышлений и изучения его наследия. Работы М.И. Пискотина в наши дни не только не утратили своего научного значения, но и продолжают создавать базу для анализа текущих проблем развития экономики и управления. В.Н. Плигин особое внимание уделил монографии М.И. Пискотина об историческом пути России – «Россия в XX в.: неоконченная трагедия» [6, с. 39–44], ставшей заключительной в научной биографии ученого. Некоторые суждения М.И. Пискотина могут послужить основой для построения прогностических (футуристических) концептов в отечественной науке. Подводя черту в общей оценке работ М.И. Пискотина, В.Н. Плигин высказал мнение о том, что модернизации российской правовой науки препятствует отсутствие современного инструментария для анализа социально-экономических процессов, и предложил в своих докладах развить эту тему.

На юбилейных мероприятиях не обходится без воспоминаний и докладов-посвящений. Главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН доктор юридических наук, профессор **М.Н. Кобзарь-Фролова**, остановившись кратко на научной биографии ученого, акцентировала внимание собравшихся на проблемах государственного управления экономикой, которые поднимал М.И. Пискотин в разные периоды своей научной и общественной жизни. Например, в монографии «Социализм и государственное управление (уроки истории и перестройка)» [7, с. 102–129] ученый анализирует административные, административно-командные методы управления экономикой и собственно экономические в период социализма. Он приходит к выводу, что административно-командные методы и авторитет власти имеют большое значение в годы революций и потрясений. Административные методы требуют прежде всего наличия волевых качеств от лидеров страны. Экономические методы связаны с факторами материальной заинтересованности, а их выбор зависит от способов воздействия на протекающие процессы. Экономические методы, в отличие от административных, предполагают наличие знаний, хорошей профессиональной подготовки и гибкости мышления [Там же, с. 234–236].

М.Н. Кобзарь-Фролова отметила, что тема государственного управления экономикой не теряет своей актуальности, особенно в свете анализа трудов и прогностических предположений ученого. Спустя годы мы обнаруживаем, что выводы, которые были сделаны М.И. Пискотиным, имеют значение и в наши дни. Они помогают избежать ошибок на пути совершенствования отдельных аспектов государственного управления экономикой. Докладчиком предложено

включать в учебники и учебные пособия по бюджетному праву те основные теоретические разработки ученого, которые прошли время, но остались актуальными и современными.

Трудам М.И. Пискотина посвятили свои доклады главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Сергей Васильевич Запольский** («М.И. Пискотин как конструктор современной финансовой системы»); руководитель Казначейства России, доцент кафедры финансового права МГЮА кандидат юридических наук **Роман Евгеньевич Артюхин** («Значение научных идей М.И. Пискотина в развитии современного бюджетного права»); профессор кафедры административного и информационного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (г. Москва) кандидат юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ **Нелли Ивановна Побежимова** («Пискотин Михаил Иванович: его жизнь и научное творчество»); профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» доктор юридических наук, доцент **Алексей Георгиевич Пауль** («Развитие идей М.И. Пискотина в современной доктрине бюджетного права»); профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Борис Вульфович Россинский** («Философские воззрения М.И. Пискотина»); заместитель директора административного департамента Министерства финансов РФ доктор юридических наук **Наталья Владимировна Омелехина** («Композиция национальных интересов в финансово-правовом регулировании»).

К работам и отдельным аналитическим выводам М.И. Пискотина обращались ученые и специалисты не только из Москвы, но и присоединившиеся участники из разных регионов. Вызвали особый интерес доклады: заведующего кафедрой финансового права ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» доктора юридических наук, доцента **Елены Михайловны Андреевой** («Отражение мыслей М.И. Пискотина в современном бюджетном законодательстве России»); главного научного сотрудника отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» доктора юридических наук **Инны Александровны Хавановой** («Безвозмездность налоговых

платежей: развитие научных идей М.И. Пискотина в современной правовой доктрине»); профессора кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Северо-Кавказский горно-металлургический институт – государственный технологический университет» доктора педагогических наук **Сергея Руслановича Чеджемова** («Научно-педагогическое наследие М.И. Пискотина в деле становления высшего юридического образования в Осетии-Алании»); доцента кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» кандидата юридических наук, доцента **Ирины Геннадьевны Бавсун** («Принципы государственного управления в работах М.И. Пискотина»); ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН доктора юридических наук, профессора **Владимира Михайловича Редкоуса** («Научные основы государственного управления в видении М.И. Пискотина») и других участников.

Руководитель Федерального казначейства **Р.Е. Артюхин** торжественно передал в дар Институту из своей личной библиотеки историческое издание – Комментарий к бюджетному кодексу Российской Федерации под ред. А. Н. Козырина [8], соавтором которого выступил М.И. Пискотин.

Развивая дискуссию о вкладе М.И. Пискотина в российское бюджетное право, Р.Е. Артюхин обратился к страницам его монографии «Советское бюджетное право» [7], которая в его представлении стала фундаментом и источником научных концепций о бюджетном праве и его институтах для нескольких поколений ученых. Докладчик, основываясь на анализе данной работы М.И. Пискотина, обосновал собственное видение вопросов взаимодействия бюджетного права с административным и конституционным правом. Также Р.Е. Артюхин акцентировал внимание коллег на совершенствовании категориально-го аппарата сферы бюджетно-правового регулирования.

Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Сергей Васильевич Запольский** согласился с тезисом о том, что работы М.И. Пискотина служат дальнейшему совершенствованию российского бюджетного права и бюджетного процесса в Российской Федерации. Научное наследие Михаила Ивановича выступает в качестве основательной теоретической базы и обеспечивает системное восприятие всех централизованных финансовых ресурсов. М.И. Пискотин разработал теорию бюджетного права, доказав, что бюджет – это модель, которая связана с непрерывно действующим процессом мобилизации доходов, распределением и перераспреде-

лением доходов по бюджетам всех уровней и по бюджетным статьям (доходным и расходным). Именно это позволяет сделать вывод о том, что к бюджетному праву нужно подходить прежде всего как к процессуальному праву, выделяя в нем процедуры (процессуальные начала) и этапы. С.В. Запольский заметил, что в новых экономических реалиях особую актуальность и ценность приобретают высказанные М.И. Пискотиным соображения о целесообразности рассмотрения и утверждения бюджетов по принципу вертикали – снизу вверх (от муниципальных до общегосударственного).

Продолжая тему значимости работ М.И. Пискотина, главный научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» **Светлана Викторовна Рыбакова** в своем выступлении провела параллель с современными проблемами теории бюджетного права. В докладе «Граждане как индивидуальные субъекты бюджетного права» она заострила внимание на необходимости переосмысления роли физических лиц в бюджетных правоотношениях. Ссылаясь на тезис М.И. Пискотина о том, что бюджетное право не устанавливает непосредственно каких-либо прав и обязанностей для отдельных граждан, С.В. Рыбакова заявила о том, что современные реалии требуют всестороннего изучения правового статуса индивидуальных субъектов (физических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, должностных лиц) в качестве участников бюджетных либо околобюджетных (урегулированных другими отраслями права) правоотношений.

Профессор кафедры финансового права Воронежского государственного университета **Алексей Георгиевич Пауль** остановился на выводах, которые были сформулированы М.И. Пискотиным относительно границ бюджетного права [9, с. 51]. Данные выводы в наши дни используются для определения предмета регулирования Налогового и Бюджетного кодексов РФ. М.И. Пискотин выработал следующий подход: бюджетное право охватывает лишь нормы, устанавливающие направления бюджетных расходов, их распределение между звеньями бюджетной системы, финансирование тех или иных расходов и мероприятий из государственного бюджета. То, что касается регулирования непосредственного использования бюджетных ассигнований, входит в сферу других правовых институтов [Там же]. Эти положения совершенно обоснованно были восприняты и законодателем, и правоприменительной практикой, поскольку бюджетное право выполняет в отношении расходов бюджетов организующую роль.

Тематика рассматриваемых в ходе дискуссии вопросов не ограничивалась проблемами бюджетного права. М.И. Пискотин был человеком, который в состоянии генерировать концепты различных областей. В своих работах он поднимал темы налогообложения, проблем АСУ и прочие, но особенно его занимали задачи организации государственного управления, формы и методы управления (прежде всего экономикой), правовое положение и принципы деятельности органов исполнительной власти, самые разнообразные аспекты эволюционирования российского общества в историческом аспекте. Безусловно, эти темы тоже нашли отражение в докладах участников.

Так, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ИГП РАН **Елена Леонидовна Васянина** свой доклад «О научной концепции правового регулирования денежно-кредитного механизма» построила на обозначенных в работах М.И. Пискотина проблемах в сфере функционирования денежной системы государства в период экономических преобразований 1990-х – начала 2000-х гг. [6]. Изучая данную проблематику, Е.В. Васянина пришла к выводу, что правовая модель денежно-кредитных отношений должна основываться на юридической конструкции управления денежной массой, способной задать параметры сбалансированного применения таких взаимосвязанных институтов, как бюджет, налоги, кредит, страхование, ценообразование, финансирование и т.д.

Заместитель директора административного департамента Министерства финансов РФ **Наталья Владимировна Омелехина** остановилась на теме экстраполяции национальных интересов в отношении финансово-правовых механизмов и выделила две группы проблем, требующих разрешения: общедоктринальные и общезаконодательные. Н.В. Омелехина выразила мнение, что значение финансово-правового регулирования сводится к формированию универсальных перераспределительных и обеспечительных правовых конструкций, которые в дальнейшем могут быть использованы в рамках превентивных и чрезвычайных финансово-правовых режимов.

На проблемы конституционного обеспечения органов внешнего государственного финансового контроля обратил внимание в рамках своего выступления профессор кафедры административного и финансового права международно-правового факультета ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» **Сергей Олегович Шохин**. Он рассмотрел особенности

конституционного статуса Счетной палаты РФ, выявил несоответствия на различных уровнях правового регулирования органов внешнего государственного финансового контроля, сформулировал ряд предложений по их устранению.

Профессор кафедры финансового права Университета имени О.Е. Кутафина **Татьяна Эдуардовна Рождественская** озвучила существующие проблемы укрепления финансового суверенитета, а также взаимодействия Банка России и федеральных органов исполнительной власти по поводу обеспечения финансовой стабильности. Она выделила элементы, составляющие основу финансового суверенитета государства и финансовой устойчивости, т.е. способности финансовой системы выдерживать экзогенные и эндогенные шоки без риска радикальной трансформации самой системы. По мнению Т.Э. Рождественской, компонентами финансовой устойчивости являются бюджетная устойчивость, ценовая стабильность и устойчивость финансового рынка.

Темой выступления главного научного сотрудника отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» **Инны Александровны Хавановой** стали вопросы модернизации фискальной системы государства, в частности дальнейших разработок в области юридической конструкции налога. Выбор темы она объяснила тем, что сложились определенные условия для появления многочисленных гибридных платежей публичного характера, которые (условия) актуализируют разработку правил оценки допустимой фискальной нагрузки. Отсутствие последней сказывается на реализации задач повышения благосостояния граждан и укрепления экономического потенциала страны.

В завершение дискуссии ее участники единодушно поддержали тезис о распространении идей и научного наследия М.И. Пискотина. В резолюции конференции нашло отражение предложение о включении в учебники и учебные пособия по бюджетному праву тех основных теоретических разработок ученого, которые прошли время, оставаясь актуальными и современными. Присутствующие констатировали целесообразность дальнейшего совершенствования правовой модели финансовых отношений, указали на необходимость поиска новых и приведения существующих финансово-правовых инструментов и механизмов в соответствие с целями обеспечения устойчивого экономического и социального развития государства.

Список литературы:

1. Личное дело М.И. Пискотина // Архив ФГБУН «Институт государства и права РАН».
 2. Горбунова, О.Н. О Михаиле Ивановиче Пискотине и его книге «Советское бюджетное право» / О.Н. Горбунова // Финансовое право. – 2016. – № 8. – С. 18–22.
 3. Бельский, К.С. Видный отечественный ученый-правовед профессор М.И. Пискотин (к 90-летию со дня рождения) / К.С. Бельский // Государство и право. – 2014. – № 8. – С. 51–58.
 4. Кобзарь-Фролова, М.Н. Пискотин Михаил Иванович – ученый-юрист, теоретик финансового и административного права / М.Н. Кобзарь-Фролова // Перспективы развития финансового права : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. «Перспективы развития финансового права» («Пискотинские чтения – 2022») (Москва, 14 апреля 2022 г.). – М. : Институт государства и права РАН, 2022. – С. 9–21.
 5. Виноградова, Е.В. Академической науке административного права и административного процесса 85 лет / Е.В. Виноградова, М.Н. Кобзарь-Фролова // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2021. – Т. 16. – № 6. – С. 198–210.
 6. Пискотин, М.И. Россия в XX веке: неоконченная трагедия / М.И. Пискотин. – М. : Форум, 2001. – 442 с.
 7. Пискотин, М.И. Социализм и государственное управление. Уроки истории и перестройка / М.И. Пискотин ; отв. ред. Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1988. – 336 с.
 8. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации : по-статейный / [А.Н. Козырин и др.] ; под ред. А.Н. Козырина. – М. : ЭКАР, 2002. – 667 с.
 9. Пискотин, М.И. Советское бюджетное право. Основные проблемы / М.И. Пискотин. – М. : Юрид. лит., 1971. – 312 с.
-

С.И. Захарцев,
доктор юридических наук, профессор,
профессор Санкт-Петербургского
военного ордена Жукова института
войск национальной гвардии
Российской Федерации,
академик РАН

В.П. Сальников,
доктор юридических наук, профессор,
профессор Санкт-Петербургского
военного ордена Жукова
института войск национальной
гвардии Российской Федерации,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации, почетный
работник высшего профессионального
образования Российской Федерации,
академик РАН

S.I. Zakhartsev,
Doctor of Law, Professor,
Professor of St. Petersburg Military
Order of Zhukov Institute of National
Guard Troops of Russian Federation,
Academician of Russian Academy
of Natural Sciences
zakhartsev2306@mail.ru

V.P. Sal'nikov,
Doctor of Law, Professor,
Professor of St. Petersburg Military
Order of Zhukov Institute of National
Guard Troops of Russian Federation,
Honored Scientist of Russian Federation,
Honorary Worker of Higher Professional
Education of Russian Federation,
Academician of Russian Academy
of Natural Sciences
fonduniver@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-381-388

**Рецензия на монографию
ПРАВОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ –
TERRA PROMISSIONIS / Е. В. Виноградова,
И. Л. Данилевская-Урбанова, Г. С. Патюлин, М. В. Раттур.
– М. : РИТМ, 2023. – 218 с.**

Аннотация: рецензируется монография «Правовая государственность – Terra Promissionis», подготовленная коллективом ученых Института государства и права РАН. Рецензенты приходят к выводу о значимости данной книги для развития научной мысли и формирования суверенной образовательной системы в России. Отмечают, что она содержит много свежих взглядов и интересных суждений. Показывают полезность работы для использования в науке и преподавании гуманитарных наук: юриспруденции, философии, истории и др.

Ключевые слова: право, государство, наука, юриспруденция, философия, история, суверенитет, высшее образование.

**Review of the monograph LEGAL STATEMENT –
TERRA PROMISSIONIS / E. V. Vinogradova,
I. L. Danilevskaya-Urbanova, G. S. Patulin, M. V. Rattur.
– M. : RITM, 2023. – 218 p.**

Abstract: the monograph “Legal Statehood – Terra Promissionis”, prepared by a team of scientists from the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, is being reviewed. Reviewers come to the conclusion about the significance of this book

Рецензия на монографию ПРАВОВАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ – TERRA PROMISSIONIS /
Е. В. Виноградова, И. Л. Данилевская-Урбанова, Г. С. Патюлин, М. В. Раттур. – М. : РИТМ, 2023. – 218 с.

381

С. И. Захарцев,
В. П. Сальников

for the development of scientific thought and the formation of a sovereign educational system in Russia. They note that it contains many fresh views and interesting judgments. They show the usefulness of the work for use in science and teaching the humanities: law, philosophy, history, etc.

Keywords: law, state, science, jurisprudence, philosophy, history, sovereignty, higher education.

В 2023 г. научный мир увидел новую книгу о государстве и праве. Мы внимательно ознакомились с изданием и можем уверенно заявить: монография удалась.

Издание подготовлено коллективом авторов: Е. В. Виноградовой, И. Л. Данилевской-Урбановой, Г. С. Патюлиным и М. В. Раттур. Указанные исследователи буквально на наших глазах на протяжении нескольких лет изучали системные связи между осознанием России как правового государства и формированием профессионального юридического корпуса. Как они написали во вступлении: в монографии представлены различные грани юридического профессионализма, она будет полезна тем, для кого конституционное положение о том, что Россия – правовое государство, не декларация, а смысл и цель сложного процесса создания основ государственности, достойной нашей великой страны [1, с. 5].

Сама книга главным образом посвящена формированию российского образовательного суверенитета, развитию самостоятельного российского высшего гуманитарного образования, особенностям и проблемам получения современного высшего юридического образования. Она полностью вписывается в развернутую сегодня дискуссию по оценке истории реформ российского образования в постсоветский период [2].

О статусе книги говорит и то, что предисловие к ней написал известный российский юрист академик В. И. Жуков. В начале исследования он четко обосновал, что «за годы “либерального” развития России мы получили:

- изменение роли школы, ее уход от решения воспитательных задач;
- изменение процессов формирования общественного, в том числе исторического, сознания в стране;
- радикальное снижение интеллектуального потенциала, что губительно сказалось на темпах экономического развития страны, стало причиной утраты ею продовольственного, культурного, медицинского, образовательного и ряда других суверенитетов;

■ провалы в духовно-нравственном и патриотическом воспитании молодежи, масштабные распространения раннего “приобщения” к взрослой жизни...

■ рост детской беспризорности, детской неграмотности, распространение девиаций (т.е. отклонения от норм) и опасных аддикций, т.е. формирование зависимости от наркотиков, алкоголя, табака и т.д.;

■ криминализацию всего общества, масштабную коррупцию» [1, с. 34].

Все это, по справедливым словам В. И. Жукова, свидетельствует о том, что борьба за обретение российского государственного образовательно-суверенитета не будет простой, но иного не дано: эта борьба – составная часть битвы за суверенное развитие российской цивилизации, историческую идентичность, сохранение и приумножение богатейшего наследия, доставшегося нам от наших предков, их достижений и побед [1, с. 35], мы бы еще добавили, необходимость отстаивания суверенного характера российской государственно-правовой идеологии и суверенитета отечественной русской философии права.

Это великолепное предисловие В. И. Жукова задало отраженному в книге исследованию необходимую тональность. Книга читается, что называется, на одном дыхании и с удовольствием.

Монография состоит из одиннадцати параграфов, разделенных на четыре главы. Первая из них посвящена ретроспективному анализу отечественного высшего юридического образования. Анализ затронул как царский, так и советский периоды. Нам понравилось, что в исследовании должное внимание уделено вкладу в образовательный юридический процесс М. М. Сперанского, на что не раз обращали внимание и мы [3]. Почему-то имя этого выдающегося специалиста периодически забывается. Говоря о патриотизме, приятно, что в работе перечислены имена ученых Института государства и права АН СССР, ушедших добровольцами на Великую Отечественную войну, в том числе не вернувшихся... К сожалению, в современной литературе, особенно в так называемый либеральный период, их имена вспоминали редко.

Вторая глава посвящена гуманитарным наукам как элементу российской правовой идентичности. В ней подчеркиваются кризисные явления последних десятилетий в гуманитаристике, например неожиданный и необоснованный отказ многих философов от диалектики, многократное и не всегда объективное переписывание истории. Апофеозом таких процессов, по справедливому мнению авторов монографии, стало то, что уровень ученых начал определяться по западным

стандартам, рейтингам и индексам, а уровень вузов – тоже по какой-то западной шкале, согласно которой все ведущие российские вузы занимают там далеко не лидирующие позиции. Это при том, что весь мир считает уровень российского образования высоким. Все это, как пишут авторы, направлено в сторону, противоположную сохранению целостности, связности и единства духовно-культурного пространства и преемственности исторического развития России [1, с. 95].

Исследователь и жесткий критик указанных процессов Н. А. Боброва считает, что «С. И. Захарцев и В. П. Сальников были первыми юристами, написавшими статьи о новой наукометрии, этой проблеме чуть позже посвятили свои статьи и другие ученые» [4, с. 75]. Мы действительно много критиковали различные современные западные индексы, а, собственно, сейчас все индексы западные! [5–8]. Нам, несомненно, очень приятно, что при написании своей работы авторы учитывали наши публикации и базировались на них. Добавим, что часть публикаций была написана вместе с одним из соавторов рецензируемой книги известным юристом Е. В. Виноградовой [9–13].

Отрадно то, что сегодня проводится работа по упрочению Международного индекса научного цитирования (МИНЦ) на базе государств – участников СНГ [14], ибо РИНЦ является российским лишь по названию.

В главе также понравился подход авторов к конституционно-правовой идентичности как детерминанте развития отечественного юридического образования.

Очень профессионально подготовлена и следующая часть проведенного Е. В. Виноградовой, И. Л. Данилевской-Урбановой, Г. С. Патюлиным и М. В. Раттур исследования под наименованием «Юридическое образование и правовая действительность: некоторые аспекты взаимного влияния». В ней раскрыты отдельные парадоксы развития современного профессионального юридического образования, показана роль языка, речи и текста в правоведении, которым опять же, к сожалению, то не придают должного значения, то, напротив, излишне преувеличивают их смысл.

Но бывают и ситуации, наблюдаемые у нас сейчас, которые вообще трудно как-то разумно охарактеризовать. Мы имеем в виду игры в некий «антиплагиат». Как верно отмечается в монографии, любой автор знает, что применяемая система «антиплагиат» относит цитируемые фрагменты нормативных правовых актов к категории (не)корректных заимствований. Однако такой подход препятствует формированию у начинающих изучать юриспруденцию единственно правильного отношения к источникам права. Очевидно, что отсут-

ствие ссылок на нормативные правовые акты либо попытка передать содержание текстов актов в формате вольной интерпретации «близко к тексту» недопустимо [1, с. 135]. Авторы показывают, что на сегодняшний день преподаватели юридических вузов нередко вынуждены настаивать на исключении из письменных студенческих работ цитирования нормативных правовых актов. Это формирует весьма странное, если не сказать жестче – недопустимое отношение к базовым инструментам, используемым юристами и являющимся основой их профессионализма, в частности к закону как фундаментальному элементу правовой науки. Помимо того, что в результате такого подхода у обучающихся искажается правосознание, понимание права, что позволяет сформироваться должной правовой идентичности, это также часто приводит к негативным последствиям получателей юридических услуг [1, с. 135].

Завершающая глава логично подводит итог проведенному многомерному исследованию и называется «Философско-правовой аспект формирования современной российской конституционной государственности». Прежде всего, как говорится в ней, формирование современной государственности контекстно предопределено сохранением и укреплением философских, исторических, культурных традиций. Суверенная государственность базируется на ценностях, создающих и определяющих своеобразие страны, отраженных в науке. Переосмысление роли науки и образования в современной России обусловлено формированием российской идентичности как одного из элементов российских конституционных ценностей [1, 170]. Мысль актуальна. В выступлении перед избирателями в марте 2024 г. Президент РФ В. В. Путин впервые ввел очень точный термин «истинный суверенитет». Действительно в настоящее время далеко не все формально суверенные страны независимы на самом деле. Важно иметь истинный, подлинный, а не условно декларируемый суверенитет. Такой суверенитет у нашего государства есть, а одной из его важнейших составляющих является наука и образование. Именно они непосредственно связаны с формированием российской идентичности.

В книге обосновывается, что для достижения образовательного суверенитета необходимо:

- возвращение к классической системе образования;
- определение теоретических оснований цивилизованного прогресса;
- сочетание образования с воспитанием [1, с. 197].

Чем еще запомнилась книга?

Во-первых, четкостью изложения материала. Авторы – Е. В. Виноградова, И. Л. Данилевская-Урбанова, Г. С. Патюлин и М. В. Раттур – занимают пророссийскую позицию и не стесняются этого, а, напротив, стремятся всячески улучшить положение России, россиян, российской юридической науки и образования, что находит недвусмысленное отражение в монографии.

Во-вторых, достойной философской базой для проведения исследований. Многие современные монографии, увы, не имеют должной философской основы. Собственно, упущения современного образования ярко проявились в том числе в разрыве между философией и другими гуманитарными науками. Это затронуло и юридическую науку. В книге нам было приятно не просто видеть ссылки на труды известных советско-российских философов и философов права, но и ощущать, насколько качественно эти труды изучены и поняты.

В-третьих, поднятые проблемы нам близки. Мы тоже посвящали им свои исследования и рассматривали их в контексте будущего права и государства [15–19]. Выступить рецензентом названной работы было очень приятно.

О чем еще хочется написать, характеризуя книгу? В книге четыре главы и четыре автора. Логично предположить, что каждый из авторов писал по главе. Вместе с тем, кто какую именно главу писал, не указано. Равно как не указано, под чьей общей редакцией была издана монография. Однако мы не считаем это упущением, а, скорее, оцениваем положительно. Мы, например, в соавторстве писать любим. В наших работах каждый не просто пишет свою часть, но и одновременно является рецензентом, а подчас и критиком другого (других). Видимо, здесь тоже сложился успешный авторский коллектив. По сути дела, он и должен был сложиться, поскольку каждый из авторов работает в уважаемом Институте государства и права РАН. Другое дело, что из написавших монографию ученых Е. В. Виноградова является доктором юридических наук, И. Л. Данилевская-Урбанова и М. В. Раттур – кандидаты наук, а Г. С. Патюлин пока без ученой степени. Хочется пожелать авторам скорых и успешных защит соответственно докторских и кандидатской диссертаций.

В рецензиях принято делать хотя бы одно замечание или пожелание. С нашей точки зрения, в монографии не хватает сравнительно-правового анализа образования в России и зарубежных странах. Такие сравнительные исследования еще больше усилили бы необходимость формирования российского образовательного суверенитета.

Собственно, стало расхожим рассуждение о том, что уничтожение любой нации не требует атомных бомб или использования ракет

дальнего радиуса действия. Требуется только снижение качества образования и разрешение обмана учащимися на экзаменах. Пациенты умирают от рук таких врачей, здания разрушаются от рук таких инженеров, деньги теряются от рук таких экономистов, справедливость утрачивается от рук таких юристов. Крах образования – это крах нации!

В завершение хотим выразить признательность Елене Валерьевне Виноградовой, Инне Леонидовне Данилевской-Урбановой, Георгию Сергеевичу Патюлину и Марии Владимировне Раттур за подготовку новой интересной монографии, полезной научным и практическим работникам, преподавателям и учащимся. Желаем авторам новых научных успехов.

Список литературы:

1. Виноградова, Е.В. Правовая государственность – Terra Promissionis / Е.В. Виноградова, И.Л. Данилевская-Урбанова, Г.С. Патюлин, М.В. Раттур. – М. : РИТМ, 2023. – 218 с.
2. Богатырев, Д.К. Провинциализация империи. Очерки истории образования в постсоветской России / Д.К. Богатырев, И.И. Докучаев. – СПб. : РХГА, 2023. – 236 с.
3. Захарцев, С.И. М.М. Сперанский: энциклопедист, реформатор и педагог / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Законодательство в обустройстве российской жизни: история и современность (К 250-летию со дня рождения Михаила Михайловича Сперанского): сб. ст. по матер. IX Общероссийского годового собрания теоретиков права (16 февраля 2022 г., Москва, ИзиСП) / [Т.Я. Хабриева, П.В. Крашенинников, С.И. Захарцев и др. ; отв. ред. В.В. Лазарев]. – М. : Норма, 2024. – С. 17–28.
4. Боброва, Н.А. Семь лет под прицелом мнимых стандартов наукометрии / Н.А. Боброва // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 4. – С. 74–80.
5. Захарцев, С.И. Объективная шкала оценки научного труда: по силам ли индексу Хирша? / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 11. – С. 20–24.
6. Захарцев, С.И. Этические проблемы в юридической науке / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 1. – С. 189–197.
7. Захарцев, С.И. Философия права. Юридическая наука / С.И. Захарцев, В.П. Сальников. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 264 с.
8. Захарцев, С.И. Право: новые идеи и прочтения / С.И. Захарцев. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 440 с.
9. Виноградова, Е.В. Индексы научного цитирования: мифы и реальность / Е.В. Виноградова, С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2021. – № 12. – С. 156–163.

10. Виноградова, Е.В. Гуманитарные науки как элемент российской идентичности / Е.В. Виноградова, С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2022. – № 6. – С. 11–20.

11. Виноградова, Е.В. Право, свобода, закон. Контрфорс / Е.В. Виноградова, С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Образование и право. – 2021. – № 9. – С. 30–35.

12. Виноградова, Е.В. Суверенитет: государство – личность – государство. Российская модель / Е.В. Виноградова, С.И. Захарцев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 156–163.

13. Виноградова, Е.В. Актуальные мысли о праве / Е.В. Виноградова, С.И. Захарцев. – М. : Юрлит, 2023. – 232 с.

14. Амбурцев, Р.А. Вопросы наукометрии: совещание главных редакторов научных журналов, председателей экспертных советов ВАК, представителей библиотек и научно-образовательных организаций / Р.А. Амбурцев, Е.В. Еременко, С.И. Курдюков, И.И. Мушкет // Юридическая наука: история и современность. – 2023. – № 11. – С. 19–35.

15. Захарцев, С.И. Размышления об основах русской суверенной философско-правовой идеологии / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2020. – № 2. – С. 183–194.

16. Захарцев, С.И. XXII век: право будущего (идеи и размышления) / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Теория государства и права. – 2022. – № 1 (26). – С. 80–92.

17. Захарцев, С.И. XXII век и право. Размышления о будущем / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Мониторинг правоприменения. – 2022. – № 4 (45). – С. 59–65.

18. Захарцев, С.И. Право в XXII веке / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2023. – № 4. – С. 178–188.

19. Захарцев, С.И. Суверенность российской правовой системы как значимое свойство ее нравственно-аксиологической оценки / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Нравственность и гуманизм в праве и культуре : сб. ст. всерос. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 23 ноября 2022 г.). – СПб. : Изд-во С.-Петербург. воен. ордена Жукова ин-та войск нац. гвардии РФ, 2024. – С. 45–61.

А. И. Каплунов,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник
высшей школы РФ, профессор
кафедры административного права
Санкт-Петербургского
университета МВД России

A. I. Kaplunov,
Doctor of Law, Professor,
honored worker of higher school
of the Russian Federation, Professor
of the Department of Administrative Law
of St. Petersburg University
of MIA of Russia
and-kaplunov@yandex.ru

В. Ю. Ухов,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный сотрудник
органов внутренних дел РФ,
начальник кафедры
административного права
Санкт-Петербургского
университета МВД России

V. Yu. Ukhov,
Doctor of Law, Professor,
honored Employee of the Internal Affairs
Bodies of the Russian Federation,
head of the Department of Administrative
Law of St. Petersburg University
of MIA of Russia
spb-u-mvd.kaf-ap@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2024-2-389-400

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА (СОРОКИНСКИЕ ЧТЕНИЯ)

Аннотация: 29 марта 2024 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России прошло пленарное заседание международной научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора заслуженного деятеля науки РФ Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения. На пленарном заседании были представлены материалы изданного ко дню конференции сборника и состоялась обмен мнениями по проблемным вопросам модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права, по теоретическим и прикладным проблемам совершенствования законодательства об административных правонарушениях и административно-юрисдикционной деятельности, по проблемам обеспечения безопасности и общественного порядка, совершенствования полицейской и иной правоохранительной деятельности, а также подведены итоги конференции.

Ключевые слова: публичное управление, административное и административно-процессуальное право, законодательство об административных правонарушениях, административно-юрисдикционная деятельность, полицейская и иная правоохранительная деятельность.

ACTUAL PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW (SOROKIN READINGS)

Abstract: on March 29, 2024, the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia hosted a plenary session of the international scientific and practical conference dedicated to the memory of Valentin Dmitrievich Sorokin, Doctor

of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, in connection with the 100th anniversary of his birth. At the plenary session, the following were presented to materials published to the day of the conference the collection and held an exchange of views on the problems of modernization of public administration, administrative and administrative procedural law, on theoretical and applied problems of improving legislation on administrative offenses and administrative-jurisdictional activities, security and public order, development of the police and other law enforcement activities.

Keywords: *public administration, administrative and administrative procedure law, legislation on administrative offences, administrative-jurisdictional activity, activities of police and other law enforcement agencies.*

29 марта 2024 г. в Санкт-Петербургском университете МВД России состоялась пятнадцатая по счету научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права», которая десятый год подряд проходит под официальным названием «Сорокинские чтения», с 2019 г. является международной. В подготовке материалов международной конференции приняли участие наши зарубежные коллеги и друзья из Академии МВД Республики Беларусь (г. Минск), Могилевского института МВД Республики Беларусь, Академии полиции Республики Азербайджан, Актюбинского юридического института МВД Республики Казахстан имени Малкеджара Букенбаева, в пленарном заседании в режиме видео-конференц-связи выступили представители Академии МВД Республики Беларусь, Могилевского института МВД Республики Беларусь.

С приветственным словом к участникам пленарного заседания конференции выступил генерал-лейтенант полиции **И. Ф. Амельчаков**, начальник Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ, который особо отметил, что в этом году конференция посвящена **столетию** со дня рождения выдающегося ученого-административиста **Валентина Дмитриевича Сорокина**, которого без преувеличения можно считать основоположником научной школы «Административная и административно-процессуальная деятельность МВД России» Санкт-Петербургского университета МВД России. В ученых кругах он признан первым, кто предложил выделение административно-процессуальных норм в качестве самостоятельной отрасли права, автором первого учебника по административно-процессуальному праву в Российской Федерации.

И. Ф. Амельчаков выразил уверенность, что вопросы и проблемы, которые будут обсуждаться на пленарном заседании через призму научного наследия Валентина Дмитриевича Сорокина, те обобщения,

выводы и предложения, которые прозвучат в выступлениях, будут способствовать дальнейшему развитию административно-правовой науки, совершенствованию теории и практики административно-правового регулирования, формированию практических решений в сфере обеспечения законности и правопорядка.

В пленарном заседании конференции *очно* приняли участие руководители, профессорско-преподавательский состав, докторанты, адъюнкты и аспиранты кафедр административно-правовых дисциплин из ведущих образовательных организаций и научные сотрудники из научно-исследовательских учреждений страны и системы МВД России, в том числе: Института государства и права Российской академии наук, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Санкт-Петербургского, Воронежского, Кубанского, Южно-Уральского, Байкальского, Тихоокеанского государственных университетов, Российского государственного университета правосудия, Всероссийского государственного университета юстиции, Национального исследовательского Нижегородского государственного университета имени Н.И. Лобачевского, Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Академии управления МВД России, г. Москва, Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя, Краснодарского университета МВД России, Омской академии МВД России, Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, Восточно-Сибирского юридического института МВД России, г. Иркутск, Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, Научно-исследовательского института ФСИН России, Академии права и управления ФСИН России, Ульяновского государственного педагогического университета имени И.Н. Ульянова.

К началу работы конференции были изданы в электронном виде на CD-диске ее материалы, включающие **214** статей, в подготовке которых приняли участие **224** автора из **60** научных и образовательных организаций, в том числе **35** докторов юридических наук, **91** кандидат юридических наук, в том числе **26** профессоров, **65** доцентов, ряд сотрудников практических органов внутренних дел РФ.

Ниже представлено краткое содержание отдельных докладов и выступлений, прозвучавших на пленарном заседании, а также тезисов выступлений, включенных в сборник материалов конференции.

А. И. Каплунов, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ, ученик В. Д. Сорокина в докладе на тему «*Значение научного наследия В. Д. Сорокина для развития теории административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права*» обратил внимание на то, что будет грубой ошибкой считать Валентина Дмитриевича Сорокина представителем только советской административно-правовой науки, поскольку после крушения СССР в 1991 г. с 1992 г. начался четвертый современный (постсоветский) период научно-педагогической деятельности В. Д. Сорокина. Именно в этот период были изданы переработанные им с учетом изменений, произошедших в социально-экономическом и государственно-политическом устройстве России, а также законодательстве РФ, фундаментальные труды по теории права о едином предмете и методе правового регулирования, процессе как юридической категории [1], по теории административного процесса и административно-процессуального права, впервые в истории РФ в 2004 г. вышел в свет его учебник по административно-процессуальному праву [2].

Вместе с тем центральное место в научном наследии Валентина Дмитриевича все же занимает разработка теории административно-процессуального права как отрасли отечественного права. Впервые на уровне теории необходимость признания административно-процессуального права (далее также – АПП) как отдельной отрасли была обоснована В. Д. Сорокиным в докторской диссертации [3], которая была защищена в 1968 г. на юридическом факультете Ленинградского ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени государственного университета имени А. А. Жданова, т.е. 56 лет назад. Однако в нашем научном сообществе до сих пор нет единого мнения по данной проблеме.

Причины, мешающие признать АПП как отдельную отрасль права, по мнению А. И. Каплунова, следующие:

- система АПП обусловлена структурой административного процесса, которая существенно отличается в имеющихся в науке подходах к пониманию административного процесса;
- в теории и законодательстве нет четкого разграничения между процедурными и процессуальными формами реализации материальных норм права;
- административно-процессуальное законодательство неразрывно связано с административным, что не позволяет рассматривать материальные и административно-процессуальные нормы права,

обеспечивающие реализацию материальных, как нормы различных отраслей права.

Складывается впечатление о тупиковости ситуации с признанием АПП как самостоятельной отрасли из-за теоретического многообразия взглядов, составляющих нашу современную отечественную доктрину административного процесса и административно-процессуального права.

Далее докладчик, рассмотрев каждую из указанных причин и отдельные мнения ученых-административистов о возможности выделения АПП как отдельной отрасли права, через призму научного наследия В. Д. Сорокина, пришел к выводу, что **обозначенные выше причины**, мешающие это сделать, **не являются препятствием** для признания административно-процессуального права самостоятельной отраслью права [4].

Разработанная В. Д. Сорокиным теоретическая конструкция типов правового регулирования и каналов их реализации в виде соответствующих отраслевых видов юридического процесса, в основе которой лежит теория единого предмета и единого метода правового регулирования, на сущностном уровне обосновывает существование административно-процессуального права как объективной реальности.

Из этой теоретической конструкции следует, что два из трех типов правового регулирования (гражданско-правовой и уголовно-правовой) имеют свой процесс и процессуальную отрасль, третий тип правового регулирования (административно-правовой) также имеет свой процесс, а соответственно, нуждается в правовом регулировании, которое, как и у других типов регулирования, имеет отраслевой статус.

Действительно, административно-процессуальные нормы являются нам в законодательстве на *институционном уровне* как нормы, обеспечивающие реализацию материальных норм соответствующего института права, но с точки зрения *макроуровня* (системы права в целом) они регламентируют канал реализации одного из базовых типов правового регулирования и, по сути своей, имеют отраслевой статус. Уместно привести еще один довод В. Д. Сорокина в пользу отраслевого статуса административно-процессуальных норм. Он заключается в том, что «объективной основой отрасли права является реально существующая система общественных отношений, а не «обособленная система нормативных актов»» [1, с. 573].

С. А. Белов, декан юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного права, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук в своем докладе *«Управленческая концепция*

административного процесса и последствия ее воплощения в действующем праве» отметил, что концепция административного процесса Валентина Дмитриевича – это вклад в теорию административного права и, без сомнения, она создает определенные теоретические основы для решения очень многих практических задач.

Собственно, управленческая концепция отличается от юрисдикционной, по мнению С.А. Белова, главным образом тем, что юрисдикционная предполагает, что внимание законодателя и авторов подзаконных актов в основном сосредотачивается на тех видах административных производств, которые связаны с привлечением к ответственности, поскольку именно в таких производствах наиболее высок риск нарушения прав участников административных правоотношений. Эти риски связываются именно с привлечением к ответственности и назначением наказаний. Идея Валентина Дмитриевича об управленческом административном процессе в своей концептуальной сущности подразумевает, что защиту участников административных отношений нужно обеспечивать не только в юрисдикционных производствах. В любом административном правоотношении должны быть гарантии защиты участников.

К сожалению, мы видим на практике, что некоторые административные производства законодателем урегулированы недостаточно. Например, в отношении лицензионного производства, в законе – по крайней мере пунктирно – обозначены правила его осуществления, но подробное и системное изложение порядка рассмотрения таких административных дел отсутствует. Если взять куда более существенное производство по жалобам граждан, то, по сути дела, никакого производства фактически не урегулировано. Есть ведомственные административные регламенты и другие подзаконные акты, но в целом и на законодательном уровне, и даже на подзаконном уровне рассмотрение административных жалоб и других административных дел представляет из себя некий «черный ящик». Гражданин отправил жалобу, получил ответ, или отказ, или удовлетворение жалобы, но что происходило внутри государственного аппарата, конкретного органа исполнительной власти, который рассматривал это дело, – с точки зрения возникающих отношений никак не урегулировано. Нет правил о возможности заявителя представить свою позицию, непосредственно участвовать в рассмотрении дела и реагировать на вопросы или аргументы участников, представлять доказательства, например, обосновывать свою позицию и дополнять ее – принцип слушания заявителя отсутствует. Попытки принять Закон Российской Федерации об административных процедурах, который неоднократно вносился

в Государственную Думу, так и остались безуспешными. Именно это подразумевает концепция управленческого административного процесса Валентина Дмитриевича Сорокина. Не важно, будет ли это закон об административных процедурах или другой, не важно, как он будет называться. Важно, чтобы на общем, причем именно на законодательном уровне, закон регламентировал те отношения, которые осуществляются внутри органов исполнительной власти. Административные регламенты не выполняют этой задачи, потому что, во-первых, содержание их определяется ведомствами, которые их издают, а не законом. Во-вторых, еще важнее то, что административные регламенты не ставят своей целью защиту интересов участников административных производств. Их задача регламентировать, то есть просто упорядочить, описать процедуру, но не создать гарантии защиты прав. Эту функцию должен выполнять законодатель. Законодательное регулирование управленческих административных производств было бы воплощением той концепции административного процесса, о которой писал еще в 1960-е гг. Валентин Дмитриевич.

Е. Ю. Грачева, председатель экспертного совета по праву и политологии Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ, заведующий кафедрой финансового права Московского государственного университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ в своем докладе «*Тенденции развития финансового права как публично-правовой науки*» отметила, что когда речь идет об ученых такого уровня и масштаба, как профессор В. Д. Сорокин, мы не можем не отметить характерную для всех его работ по проблемам административного права и процесса фундаментальность и высокий уровень общетеоретических обобщений, значимость и ценность которых сохраняется и в наше время. Размышляя над современными тенденциями развития права в целом и финансового или административного права сегодня, мы не можем не обратиться к выводам, которые были сформулированы в работах профессора В. Д. Сорокина.

В основе выявления тенденций развития современного российского финансового права как публично-правовой науки должны лежать характеристики современных вызовов эпохи, стоящих как перед правом в целом, так и перед финансовым или административным правом в частности. И одним из таких ключевых вопросов является **предмет правового регулирования**. В работах В. Д. Сорокина присутствуют размышления о предмете и пределах правового регулирования и эти подходы к характеристике предмета административного, а также финансового права, значимы и сегодня.

Представители самых разных юридических наук в настоящее время неоднократно подчеркивают тенденции расширения пределов правового регулирования всех без исключения отраслей права. К тем же выводам приходят и представители финансового права. Это объективный процесс, связанный как с расширением сферы правового регулирования финансового права, т.е. с появлением новых, ранее не известных общественных отношений (например, отношения по выпуску и обращению цифровых валют, криптовалюты и т.п.), так и с усложнением существовавших ранее общественных отношений и являющихся предметом финансового права (например, сфера бюджетного, банковского, страхового, валютного финансово-правового регулирования). Появляются новые субъекты общественных отношений, взаимосвязи между ними, поэтому наука неизбежно должна задуматься над тем, какие отношения выступают предметом финансового права, какие методы регулирования соответствуют современному этапу развития общества.

Мы являемся свидетелями того, как в недружественных зарубежных странах или в международных организациях, пренебрегая правом, заменяя его некими «правилами», пытаются воздействовать на независимую политику нашей страны. Российская Федерация не может вести себя подобным образом и допустить беззаконие как внутри страны, так и в межгосударственных отношениях, поскольку в нашей Конституции закреплено построение правового государства, поэтому развитию права, его возможностям должны быть посвящены наши с вами исследования, поскольку эти подходы позволяют уточнить предмет отрасли права, ее принципы и систему.

Важнейшим этапом в становлении современного российского финансового права стало принятие Конституции РФ. Формирование рыночной экономики, повышение роли именно рыночного инструментария – финансов, налогов, процентных ставок и т.п. – в воздействии на общественные процессы, вызвало огромный интерес к финансово-правовой науке, привело к востребованности проводимых теоретических изысканий, в отличие от предшествующих десятилетий отрицания самостоятельности финансового права, поскольку в обществе преимущественно использовались административно-правовые, а не рыночные регуляторы. Особенно возрастает роль финансового права в условиях введенной санкционной политики в отношении нашей страны, которая и началась с заморозки финансовых российских активов, с запрета использования системы расчетов SWIFT, транзакций в иностранной валюте, с моратория нашего участия в целом ряде международных финансовых организаций, что, по мнению не-

дружественных стран, должно было сразу оказать разрушительное воздействие на экономику и на государство в целом. Это в очередной раз подтвердило важность именно финансовой сферы, а значит, и финансового права, для обеспечения суверенитета страны.

Предмет финансового права, как отмечалось, не остается неизменным, особенно в настоящее время, когда принята новая номенклатура научных специальностей и финансовое право, наряду с конституционным, административным, информационным и иными отраслевыми науками, объединено в специальность публично-правовых (государственно-правовых) наук. Эти процессы также наложили отпечаток, в первую очередь, на предмет финансового права. После принятия Конституции РФ в науке финансового права начали активно использовать такую категорию, как публичный интерес, в процессе осуществления финансовой деятельности, признали необходимость его применения в финансовом законодательстве. Если в советский период времени предмет финансового права ограничивался только сферой государственной финансовой деятельности, в настоящее время с учетом принятых в 2020 г. дополнений в Конституцию РФ, формированием новой номенклатуры научных специальностей предмет финансового права представляет собой общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления публичной финансовой деятельности. В этой деятельности принимают участие не только государственные или муниципальные органы власти, но и иные уполномоченные государством негосударственные субъекты, в том числе негосударственные пенсионные фонды, кредитные, страховые, аудиторские организации. В их деятельности в ряде случаев частный интерес совпадает с публичным интересом, поэтому, обеспечивая частный интерес, мы обеспечиваем публичную заинтересованность, публичный интерес.

Думается, что публичность ранее перечисленных отраслевых наук, в том числе финансового права, сказывается на предмете каждой из них. Необходимо продолжить дискуссии о предметах наших отраслей, но не изолированно друг от друга, а наших отраслей как публично-правовых. Это представляется принципиально важным, поскольку их объединение в номенклатуре специальностей в одну группу – публично-правовые, государственно-правовые науки – не означает, что все включенные туда отрасли (их там порядка семи), начинают «дрейфовать» в сторону, например, административного права. Публичное не тождественно административному, это иной уровень, иное качество правового явления. В настоящее время чрезвычайно важно размышлять о сближении возможностей, потенциалов названных ранее наук при безусловном развитии отраслевых наук, финансового права, ад-

министративного права. Совместный поиск инструментов правового регулирования способствует нахождению государством механизмов решения многих проблем, которые носят комплексный, сложный, межотраслевой характер, содействует объединению усилий ученых – представителей разных публичных отраслевых наук, интеграции проводимых исследований в целях формулирования комплексных подходов к разрешению возникающих проблем.

А.Ю. Соколов, директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор в тезисах своего выступления на тему «*Вопросы административной ответственности за нанесение надписей и изображений, противоречащих принципам морали и нравственности*» [5] обосновал необходимость внесения изменений в федеральное законодательство в части расширения составов административных правонарушений, закрепленных ст. 6.13 и ст. 6.13.1 КоАП РФ. Докладчик подчеркнул, что нормативное определение пропаганды, содержащееся в ст. 46 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», должно указывать на такую ее форму, как распространение информации, раскрывающей позитивный смысл употребления наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, одурманивающих веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ. Кроме того, по мнению ученого, в законодательстве субъектов РФ требуется закрепление состава административного правонарушения, устанавливающего ответственность за нанесение с помощью любых средств на любых поверхностях (на стенах зданий и сооружений, на ограждениях, тротуарах, остановках общественного транспорта и в иных общественных местах) надписей и (или) изображений, противоречащих общим принципам морали и нравственности: оскорбительных слов и выражений, изображений эротического и порнографического характера; изображений и надписей, содержащих призывы к насилию или антиобщественному поведению, а также пропагандирующих курение, потребление алкогольных напитков. Соответствующие нормативные изменения позволят повысить эффективность деятельности по привлечению к административной ответственности за нанесение надписей и изображений, противоречащих принципам морали и нравственности, в том числе содержащих пропаганду наркотиков.

С.И. Иванова, начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук, доцент в своем выступлении на тему «*Средняя скорость движения*

автотранспортных средства: проблемы правового регулирования и ответственности за нарушение» отметила, что скорость движения транспортных средств по результатам многих исследований признана фактором, оказывающим существенное влияние на безопасность участников дорожного движения. Увеличение средней скорости движения всего на 1 км/ч приводит к росту количества ДТП с последующими травмами на 3 % или к увеличению на 4–5 % ДТП со смертельным исходом. Фактор скорости имеет особое значение при наездах на пешеходов, велосипедистов и иных незащищенных участников движения, а также при столкновениях транспортных средств, в особенности сопровождающихся выездом на встречную полосу движения. В таких случаях высокая скорость движения транспортных средств неизбежно ведет к гибели и травмам людей. Среди мер по обеспечению безопасности дорожного движения особое место занимает ограничение допустимой скорости движения транспортных средств.

Из всех способов контроля полиции за соблюдением установленной скорости движения транспортных средств наиболее эффективным является применение комплексов фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения (далее – ФВФ), несмотря на достаточно высокую стоимость такого оборудования. С расширением использования ФВФ появилась возможность измерения так называемой средней скорости движения транспортного средства (далее – средняя скорость), которая осуществляется путем фиксации времени проезда транспортного средства по определенному участку дороги.

Противники привлечения к ответственности за превышение средней скорости высказывают множество аргументов, среди которых необходимо выделить следующие.

Во-первых, отсутствие нормативного регулирования: ни понятия средней скорости, ни конкретных санкций за превышение в российском законодательстве нет. Во-вторых, сложности в квалификации нарушения. Существует множество правовых препятствий для того, чтобы зафиксированное средствами ФВФ превышение средней скорости движения можно было рассматривать в качестве административного правонарушения (презумпция невиновности; отсутствие индивидуализации и точного места и время совершения правонарушения). В-третьих, сам способ фиксации с помощью средств ФВФ порождает определенные технические и правовые проблемы.

Тем не менее наличие санкций за превышение средней скорости движения имеет выраженный позитивный эффект: позволяет расширить зону контроля скоростного режима, не ограничивающуюся только областью действия одного комплекса ФВФ; благоприятно

влияет на устранение мест концентрации ДТП, которые при установке стандартных комплексов нередко лишь смещаются за пределы их действия; гармонизирует общую скорость транспортного потока, мотивируя водителей поддерживать скорость в пределах допустимой не только непосредственно в области действия дорожных камер.

В завершающей части пленарного заседания Сорокинских чтений были подведены итоги состоявшейся дискуссии. Опираясь на научное наследие В. Д. Сорокина, были сформулированы следующие выводы:

1. Анализ имеющихся в научной литературе мнений ученых-административистов о возможности выделения административно-процессуального права как отдельной отрасли права и причин, мешающих это сделать, показал, что они не являются препятствием для признания административно-процессуального права самостоятельной отраслью российского права.

2. Учебный процесс в образовательных организациях профессионального образования необходимо подтягивать до современного уровня развития отечественной административно-процессуальной мысли, а именно в рабочие учебные планы подготовки юристов, в том числе специалистов для органов внутренних дел, по аналогии с дисциплинами гражданско-правового и уголовно-правового циклов, дисциплины административно-правового цикла необходимо изучать в рамках двух учебных дисциплин – административного права и административно-процессуального права для всех специальностей и профилей подготовки.

Список литературы:

1. Сорокин, В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень) / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 659 с.

2. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право : учебник / В. Д. Сорокин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 540 с.

3. Сорокин, В. Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права : дис. ... д-ра юрид. наук / В. Д. Сорокин. – Л., 1968. – 599 с.

4. Каплунов, А. И. Значение научного наследия В. Д. Сорокина для развития теории административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российского права / А. И. Каплунов // Административное право и процесс. – 2024. – № 6. – С. 11–14.

5. Соколов, А. Ю. Вопросы административной ответственности за нанесение надписей и изображений, противоречащих принципам морали и нравственности / А. Ю. Соколов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина в связи со 100-летием со дня рождения (Санкт-Петербург, 29 марта 2024 г.). – СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С. 389–399.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

2 (96) • 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 26.06.2024. Выход в свет 28.06.2024. Формат 60x84^{1/16}.

Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 23,25. Уч.-изд. л. 24,1.

Тираж 110 экз. Заказ № 276.

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 >