

ISSN 1608-8794

4 • 2020

# 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

САРАТОВ • МОСКВА

---

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*

---

*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*

**4 (81) • 2020**

САРАТОВ • МОСКВА

---

**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); *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *Е.Н. Абанина*, к.ю.н., доцент; *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; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варыгин*, д.ю.н., профессор; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., доцент; *А.А. Гришковец*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремян*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Иванов*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Кобзева*, к.ю.н., доцент; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *А.В. Колесников*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г.Н. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И.Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *О.В. Лазарева*, к.ю.н., доцент; *О.А. Лакаев*, к.ю.н.; *Д.А. Литинский*, д.ю.н., профессор; *С.А. Макаров*, к.ю.н.; *Н.И. Малькина*, д.ю.н., доцент; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *В.В. Нырклов*, к.ю.н., доцент; *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; *О.Ю. Ситкова*, к.ю.н., доцент; *Г.С. Скачкова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Смагина*, к.ю.н., доцент; *О.Л. Солдаткина*, к.ю.н. доцент; *Т.В. Соловьёва*, д.ю.н. доцент; *Ю.В. Сорочкина*, к.ю.н. доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Н.И. Сухова*, к.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *Л.А. Тимофеев*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Типикина*, к.ю.н., доцент; *А.Е. Федюнин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *Е.Ю. Чмыхало*, к.ю.н., доцент.

**Редакционный совет:**

*А.И. Абдуллин*, д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабурин*, д.ю.н., профессор; *Д.К. Бекяшев*, д.ю.н., доцент; *С.А. Белоусов*, д.ю.н., профессор; *Е.С. Болтанова*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Вавилин*, д.ю.н., профессор; *Д.Х. Валеев*, д.ю.н., профессор; *Г.А. Василевич*, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); *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; *А.В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *И.В. Максимов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Мартынов*, д.ю.н., профессор; *С.Ю. Морозов*, д.ю.н., профессор; *Б.В. Россинский*, д.ю.н., профессор; *В.А. Рудковский*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Савенков*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *Д.А. Смирнов*, д.ю.н., профессор; *А.Ю. Соколов*, д.ю.н., профессор; *Ю.Н. Стариков*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапиро*, д.ю.н., профессор; *О.А. Ястребов*, д.ю.н., д.э.н., профессор.

**Editorial board:**

*A.Yu. Sokolov* (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Korolev* (deputy editor-in-chief), Candidate of Law, Associate professor; *B.G. Dubrovin* (executive secretary); *A.P. Anisimov*, Doctor of Law, Professor; *E.N. Abanina*, Candidate of Law, Associate 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; *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; *A.N. Ivanov*, Candidate of Law, Associate professor; *V. Kobzeva*, Candidate of Law, Associate professor; *N.N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *A.V. Kolesnikov*, Candidate of Law, Associate professor; *E.V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Professor; *G.N. Komkova*, Doctor of Law, Professor; *I.N. Kononov*, Doctor of History, Professor; *O.V. Lazareva*, Candidate of Law, Associate professor; *O.A. Lakaev*, Candidate of Law; *D.A. Lipinsky*, Doctor of Law, Professor; *S.A. Makarov*, Candidate of Law; *N.I. Malikhina*, Doctor of Law, Associate professor; *N.S. Manova*, Doctor of Law, Professor; *V.V. Nyrkov*, Candidate of Law, Associate 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; *O.Yu. Sitkova*, Candidate of Law, Associate professor; *G.S. Skachkova*, Doctor of Law, Professor; *T.A. Smagina*, Candidate of Law, Associate professor; *O.L. Soldatkina*, Candidate of Law, Associate professor; *T.A. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *Yu.V. Sorochina*, Candidate of Law, Associate professor; *S.Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *N.I. Suhova*, Candidate of Law, Associate professor; *L.K. Tereschenko*, Doctor of Law, Associate professor; *L.A. Timofeev*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Tipikina*, Candidate of Law, Associate professor; *A.E. Fedyunin*, Doctor of Law, Associate professor; *V.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *D.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *V.D. Holodenko*, Candidate of Law, Associate professor; *I.V. Shesteryakova*, Doctor of Law, Professor; *E.Yu. Chmyhalo*, Candidate of Law, Associate professor.

**Editorial council:**

*A.I. Abdullin*, Doctor of Law, Professor; *S.N. Baburin*, Doctor of Law, Professor, *D.K. Bekyashev*, Doctor of Law, Associate 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. Vynogradova*, 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; *A.V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A.G. Lisitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *I.V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B.V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V.A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Savenkov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *D.A. Smirnov*, Doctor of Law, Professor; *A.Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu.N. Starikov*, Doctor of Law, Professor; *T.V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L.G. Shapiro*, Doctor of Law, Professor; *O.A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

- Соколов А.Ю., Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*  
Региональный государственный контроль (надзор)  
в контексте правовой политики Российской Федерации . . . . 9
- Виноградова Е.В. (Москва, ИГП РАН)*  
Принятие отечественных конституций  
и поправок к ним. . . . . 19
- Рудковский В.А., Тушканов И.В. (Волгоград, ВолГУ)*  
Правовая доктрина в механизме легитимации права . . . . 29
- Скурко Е.В. (Москва, ИНИОН РАН), Раджабов С.А., Нематов А.Р.*  
*(Институт философии, политологии и права Академии наук,*  
*Республика Таджикистан)*  
Политика многовекторности и эффективность правового  
регулирующего международного научно-технического  
сотрудничества, сотрудничества в сфере культуры  
и образования в интеграционных объединениях государств  
(на примере Республики Таджикистан) . . . . . 37
- Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*  
Правовая политика в сфере организации функционирования  
зон территориального развития . . . . . 44

---

### ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Ванин Д.В. (Саратов, СГЮА), Калинин А.В. (Санкт-Петербург,*  
*СПА Следственного комитета России)*  
К вопросу о пересмотре законодательного закрепления  
принципа разумности сроков уголовного судопроизводства 53
- Ильгова Е.В., Борисова В.Ф., Спесивов Н.В. (Саратов, СГЮА)*  
Проблемы правового регулирования участия комиссий  
по делам несовершеннолетних и защите их прав  
в рассмотрении судами дел, связанных с пребыванием  
несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном  
учреждении закрытого типа . . . . . 60
- Наумов А.М. (Владимир, Владимирский филиал РАНХиГС при Президенте РФ)*  
Изменения в подходе государственного обвинителя  
к вопросу о даче согласия на рассмотрение уголовных дел  
в суде в особом порядке. . . . . 66
- Неверова Н.В. (Саратов, СГЮА), Жигай А.А. (Саратов, СГЮА)*  
О финансово-правовом регулировании ломбардной  
деятельности в условиях пандемии . . . . . 77
- Рукавишников С.М. (Саратов, СГЮА)*  
Противодействие доказыванию в производстве по делам  
об административных правонарушениях, подведомственных  
антимонопольному органу . . . . . 88
-

---

**Никитенко И.В., Коноваленко О.Л., Бобок Н.Н.**

*(Биробиджан, ПГУ им. Шолом-Алейхема)*

Актуальные проблемы толкования завещания  
и совершения завещания в закрытой форме  
в современном гражданском праве . . . . . 94

**Ермолаева Т.А., Ильгова Е.В., Зайкова С.Н.** *(Саратов, СГЮА)*

Учетные функции субъектов системы профилактики  
безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних  
в Российской Федерации как элемент  
их информационного взаимодействия . . . . . 100

**Чаусская О.А., Кузнецова И.О.** *(Саратов, СГЮА)*

Актуальные аспекты процесса информатизации деятельности  
органов и учреждений системы профилактики безнадзорности  
и правонарушений несовершеннолетних. . . . . 108

**Смагина Т.А., Ковалева Н.Н.** *(Саратов, СГЮА)*

Классификация информационных технологий, используемых  
в работе системы профилактики безнадзорности  
и правонарушений несовершеннолетних. . . . . 117

**Мрастьева О.С., Ковалева Н.Н.** *(Саратов, СГЮА)*

Типологизация данных, обрабатываемых в информационных  
системах профилактики безнадзорности и правонарушений  
несовершеннолетних . . . . . 124

**Швецова И.В.** *(Саратов, СГЮА)*

Финансово-правовое регулирование бюджетного кредита  
в Российской Федерации . . . . . 130

---

## **ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА**

**Кушниц И.В.** *(Саратов, СГЮА)*

К вопросу о методологических основаниях исследования  
феномена дисбаланса юридической ответственности. . . . 140

**Липчанская М.А.** *(Москва, ГУУ), Отставнова Е.А.* *(Саратов, СГЮА)*

Социальные права человека в условиях «умного города»  
и использования искусственного интеллекта в городской  
среде: правовое регулирование концепции и особенности  
реализации . . . . . 149

**Наумова Н.В., Сизова А.С.** *(Владимир, Владимирский филиал РАНХиГС)*

К вопросу о реализации народовластия с учетом  
принятых поправок в конституцию России . . . . . 160

**Мартынов Е.Л.** *(Сургут)*

Обеспечение права на традиционные формы  
природопользования: практики согласования интересов  
коренного малочисленного населения Севера, Сибири,  
Дальнего востока и нефтегазодобывающих компаний . . . 165

---

---

<i>Ерохина Т.П. (Саратов, СГЮА)</i>	
Право на судебную защиту: теоретико-практические аспекты во взаимосвязи с правовой политикой . . . . .	171

---

**Трибуна молодых ученых**

<i>Ковалев Д.О. (Саратов, СГЮА)</i>	
Понятие и сущность имманентных ограничений политических прав и свобод граждан России . . . . .	177
<i>Медведев Б.А. (Саратов, СГЮА)</i>	
Понятие и особенности оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти . . . . .	185
<i>Чернышов А.В. (Саратов, СГЮА)</i>	
Краткий экскурс в историю формирования теоретического знания о приказе как правовом акте в дореволюционной российской юридической науке . . . . .	193
<i>Юрова И.О. (Саратов, СГЮА)</i>	
Злоупотребление правом в коммерческих корпоративных организациях . . . . .	199
<i>Колпаков Д.О. (Саратов, СГЮА)</i>	
К вопросу о договорной ответственности в общетеоретическом ракурсе исследования . . . . .	205

---

---

## CONTENT

---

### LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

- Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. (Saratov)*  
Regional state control (supervision) in the context  
of the legal policy of the Russian Federation . . . . . 9
- Vinogradova E.V. (Moscow)*  
Adoption of national constitutions and amendments to them . . 19
- Rudkovsky V.A., Tushkanov I.V. (Volgograd)*  
Legal doctrine in law legitimation mechanism. . . . . 29
- Skurko E.V. (Moscow), Rajabov S.A., Nematov A.R. (Republic of Tajikistan)*  
Multi-vector policy and effectiveness of legal regulation  
of international scientific and technical cooperation, cooperation  
in the field of culture and education in integration associations  
of States (on the example of the Republic of Tajikistan) . . . . 37
- Lakaev O.A. (Saratov)*  
Legal policy in the sphere of organization of functioning  
of territorial development zones . . . . . 44

---

### BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

- Vanin D.V. (Saratov), Kalinkin A.V. (St. Petersburg)*  
On the question of reviewing the legislative consolidation  
of the principle of reasonableness of the terms  
of criminal proceedings . . . . . 53
- Ilgova E.V., Borisova V.F., Spesivov N.V. (Saratov)*  
Problems of legal regulation of participation of commissions  
on minors ' affairs and protection of their rights in court  
proceedings related to the stay of a minor in a special  
educational institution of a closed type . . . . . 60
- Naumov A.M. (Vladimir)*  
Changes in the approach of the public Prosecutor to the issue  
of giving consent to the consideration of criminal cases in court  
in a special order. . . . . 66
- Neverova N.V., Zhigay A.A. (Saratov)*  
About financial regulatory activity lombard in a pandemic . . . 77
- Rukavishnikov S.M. (Saratov)*  
Counteraction to evidence in proceedings  
on administrative offences under the jurisdiction  
of the Antimonopoly authority . . . . . 88
- Nikitenko I.V., Konovalenko O.L., Bobok N.N. (Birobidzhan)*  
The problem of interpretation of the closed will  
in the current Civil Law . . . . . 94
-

---

<b><i>Ermolaeva T.A., Ilgova E.V., Zaikova S.N. (Saratov)</i></b> Accounting functions of subjects of the system of prevention of neglect and juvenile delinquency in the Russian Federation as an element of their information interaction. . . . .	100
<b><i>Chausskaya O.A., Kuznetsova I.O. (Saratov)</i></b> Actual aspects of the process of informational support of activities of bodies of the system of prevention of neglected children and juvenile delinquency . . . . .	108
<b><i>Smagina T.A., Kovaleva N.N. (Saratov)</i></b> Classification of information technologies used in the work of the system of prevention of neglect and juvenile delinquency . . . . .	117
<b><i>Mrasteva O.S., Kovaleva N.N. (Saratov)</i></b> Typification of data processed in information systems for the prevention of child neglect and juvenile delinquency. . . . .	124
<b><i>Shvetsova I.V. (Saratov)</i></b> Financial and legal regulation of budget credit in the Russian Federation. . . . .	130

---

## THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

<b><i>Kushnir I.V. (Saratov)</i></b> On the methodological basis of the study of the phenomenon of legal liability imbalance . . . . .	140
<b><i>Lipchanskaya M.A. (Moscow), Otstavnova E.A. (Samara)</i></b> Social human rights in the "smart city" and the use of artificial intelligence in the urban environment: legal regulation of the concept and implementation features. . . . .	149
<b><i>Naumova N. V., Sizova A. S. (Vladimir)</i></b> On the question of the implementation of democracy taking into account the adoption of amendments to the constitution of Russia. . . . .	160
<b><i>Martynov E.L. (Surgut)</i></b> Ensuring the right to traditional forms of nature management: the practice of coordinating the interests of the indigenous small population of the North, Siberia, the Far East and oil and gas companies . . . . .	165
<b><i>Erokhina T.P. (Saratov)</i></b> The right to judicial protection: theoretical and practical aspects in connection with legal policy. . . . .	171

---

## TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

<b><i>Kovalev D.O. (Saratov)</i></b> The concept and essence of immanent restrictions political rights and freedoms of citizens of Russia . . . . .	177
---	-----

---

---

<b><i>Medvedev B.A. (Saratov)</i></b>	
The concept and features of evaluating the effectiveness of Executive authorities. . . . .	185
<b><i>Chernyshov A.V. (Saratov)</i></b>	
A brief excursion into the history of the formation of theoretical knowledge about the order as a legal act in pre-revolutionary Russian legal science . . . . .	193
<b><i>Yurova I.O. (Saratov)</i></b>	
Abuse of law in commercial corporate organizations. . . . .	199
<b><i>Kolpakov D.O. (Saratov)</i></b>	
To the question of contractual responsibility in the general theoretical perspective of the study. . . . .	205

---

---

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА  
В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ •

---

**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*

**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,  
Saratov branch of the Institute  
of state and law of the Russian  
Academy of Sciences  
olegoleg81@mail.ru*

**РЕГИОНАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ  
(НАДЗОР) В КОНТЕКСТЕ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена непоследовательностью правовой политики Российской Федерации в сфере законодательной регламентации регионального государственного контроля (надзора) и необходимостью повышения ее эффективности. Цель статьи заключается в рассмотрении особенностей регионального государственного контроля (надзора) с учетом реализуемой в отношении него правовой политики Российской Федерации. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя федеральное законодательство, авторы пришли к выводу о том, что правовая политика в сфере контрольно-надзорной деятельности призвана служить целям модернизации правовой системы Российской Федерации, позволяя перейти от устаревшей, не имеющей достаточной степени гибкости системы государственного контроля (надзора) к новой модели, предполагающей применение риск-ориентированного подхода, оценку эффективности и результативности данной деятельности, для обеспечения баланса интересов государства, граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в связи с чем требуется коррекция содержания ряда федеральных законов, устанавливающих контрольно-надзорные полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** региональный государственный контроль (надзор), правовая политика, правовое регулирование, органы исполнительной власти, модернизация правовой системы.

---

## Regional state control (supervision) in the context of the legal policy of the Russian Federation

**Abstract:** *the relevance of the article is due to the inconsistency of the legal policy of the Russian Federation in the field of legislative regulation of regional state control (supervision) and the need to improve its effectiveness. The purpose of the article is to consider the features of regional state control (supervision), taking into account the legal policy of the Russian Federation implemented in relation to it. The tasks were implemented using General scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the Federal legislation, the authors came to the conclusion that the legal policy in the field of control and supervision is designed to serve the goals of modernizing the legal system of the Russian Federation, allowing to move from an outdated, not sufficiently flexible system of state control (supervision) to a new model that involves the use of a risk-based approach, evaluating the effectiveness and efficiency of this activity, to ensure a balance of interests of the state, citizens, legal entities and individual entrepreneurs, in this connection, it is necessary to correct the content of a number of Federal laws that establish the control and Supervisory powers of Executive authorities of the Russian Federation's constituent entities.*

**Keywords:** *regional state control (supervision), legal policy, legal regulation, Executive authorities, modernization of the legal system.*

Региональный государственный контроль (надзор) является неотъемлемым элементом общей системы государственной контрольно-надзорной деятельности. Федеральное законодательство не оперирует понятием «контрольно-надзорная деятельность», однако нормативные правовые акты федерального уровня содержат в себе различные термины, анализ содержания которых позволяет определить однородность соответствующих видов деятельности («контроль и надзор», «контроль (надзор)», «надзор (контроль)»). Это касается и многих видов контроля или надзора, осуществляемых в отраслевом либо межотраслевом масштабах, за которыми без установления каких-либо существенных различий было закреплено то или иное обозначение (пожарный надзор, экспортный контроль и др.). Аналогичный вывод можно сделать и о региональном государственном контроле (надзоре), где соответствующие термины, по сути, не имеют содержательных особенностей (строительный надзор, контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси и др.).

Правовая политика в сфере государственного контроля (надзора) в целом и региональной его составляющей в частности является одним из наиболее интенсивно развивающихся направлений правовой политики. За последние 20 лет было издано три федеральных закона, направленных на оптимизацию контрольно-надзорной деятельности, совершенствование оснований и механизмов ее осуществления, усиление гарантий защиты прав и законных интересов индивидуальных

---

предпринимателей и организаций. На текущем этапе реализации правовой политики в данной сфере был принят Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [1] (вступает в силу 1 июля 2021 г., за исключением отдельных положений). Однако названным нормативным правовым актом не был разрешен вопрос унификации терминологии, и, как в действующем законе [2], региональный контроль (надзор) предполагает осуществление многообразных видов деятельности, имеющих различные варианты обозначения. Оптимальным вариантом совершенствования категориального аппарата в сфере и федерального, и регионального государственного контроля (надзора) могло бы стать легальное закрепление обоснованного в науке административного права понятия контрольно-надзорной деятельности как сочетающей в себе отдельные признаки контроля и надзора и получающей за счет этого качественное своеобразие, выраженное в комплексном обеспечении правопорядка в тех или иных сферах либо отраслях государственного управления [3, с. 221–222].

Несмотря на то, что осуществление и федерального, и регионального контроля (надзора) имеет единое нормативное основание (за исключением отдельных направлений контрольно-надзорной деятельности), последний имеет определенную специфику, которая выражается в следующем:

1. Отсутствие специальной организационно-правовой формы органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность на региональном уровне. Для реализации функции федерального контроля (надзора) предусмотрены специальные органы – федеральные службы, а федеральные министерства и федеральные агентства осуществляют такую только в случае ее предусмотренности в положениях о них [4]. Для региональных органов исполнительной власти подобных ограничений не установлено, как и исчерпывающего перечня типов (организационно-правовых форм) этих органов, что обусловлено федеративной формой государственного устройства, определяющей, в первую очередь, необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, включая сферу реализации исполнительной власти. Организация же исполнительной власти на региональном уровне должна быть основана на общих принципах, установленных федеральным законодательством [5], что предполагает самостоятельный выбор регионами организационно-правовых форм органов исполнительной власти и закрепление за каждой из них определенных функций для удобства, гибкости и повы-

---

шения эффективности регионального государственного управления. Соответственно, региональный государственный контроль (надзор) могут осуществлять региональные министерства, департаменты, службы, инспекции, управления, комитеты, комиссии и иные органы исполнительной власти.

2. Ограниченный круг областей, отраслей и сфер государственного управления, в которых может осуществляться региональный государственный контроль (надзор). Данная особенность проистекает из распределения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по предметам совместного ведения и обусловлена наличием у регионов собственных полномочий вне предметов федерального ведения и предметов совместного ведения.

Специфика области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз состоит в том, что она имеет общегосударственное значение и предполагает наделение соответствующими полномочиями преимущественно федеральных органов исполнительной власти, должностные лица которых и осуществляют контрольно-надзорную деятельность в данной области. Несмотря на то, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделяются некоторыми полномочиями в этой области (предпринимают меры по обеспечению общественного порядка), ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не содержит возможности реализации ими контрольно-надзорных функций в административно-политической области государственного управления. Исключение составляет государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций муниципального, межмуниципального и регионального характера.

В области государственного управления экономикой полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности ограничены отдельными отраслями хозяйственно-обслуживающего комплекса (дорожное хозяйство в части организации дорожного движения и содержания автомобильных дорог межмуниципального и регионального значения; автомобильный транспорт в части перевозок пассажиров и багажа легковым такси; жилищное хозяйство), строительной отраслью и рядом сфер межотраслевого регулирования (экологическая сфера, тарифное регулирование). Региональный контроль (надзор) в социально-культурной области государственного управления также представлен довольно узко и включает контроль за использованием

---

---

и сохранностью жилых помещений, собственниками которых являются дети, оставшиеся без попечения родителей, и дети-сироты, и надзор за содержанием, популяризацией, состоянием, использованием, сохранением и государственной охраной памятников истории и культуры муниципального и регионального значения, а также выявленных объектов культурного наследия.

3. Полный охват регионального контроля (надзора) действием общих правил осуществления контрольно-надзорной деятельности. Однако следует сделать оговорку, что ряд видов регионального контроля (надзора), подчиняясь упомянутым общим правилам, имеет специфику, связанную с предметом, основаниями, периодичностью и иными параметрами организации проверок (экологический, строительный, жилищный надзор и др.). Однако ни один из его видов не относится к числу тех, на которые не распространяется действие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В новом Федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» содержится только одно исключение – контроль за деятельностью по обращению с твердыми коммунальными отходами. В то же время многие виды федерального контроля (надзора) полностью урегулированы специальным законодательством ввиду особенностей объекта контроля (надзора), места его осуществления и иных факторов (таможенный контроль, портовый контроль, контроль на финансовых рынках и др.), что обуславливает нецелесообразность или даже невозможность распространения на них общих правил осуществления контрольно-надзорной деятельности.

4. Неодинаковый объем контрольно-надзорных полномочий у различных субъектов Российской Федерации. Статья 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» приводит перечень направлений контрольно-надзорной деятельности, одинаковый для всех регионов. Однако это лишь те виды контроля (надзора), которые отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. За пределами этого перечня находятся прочие виды контроля (надзора), определяемые субъектами Российской Федерации по своему усмотрению на основе выявления тех сфер социальных связей, которые не охватываются предметами федерального ведения и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

---

Отчасти эта особенность связана с установленной в ч. 6.1 ст. 26.3 данного Закона возможностью перераспределения полномочий между государственными органами субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, когда отдельные вопросы местного значения могут быть отнесены к предметам регионального ведения. В частности, в региональном законодательстве имеются примеры отнесения к предмету регионального государственного контроля (надзора) соблюдения правил благоустройства. Государственные органы административно-технического надзора, уполномоченные в сфере благоустройства, действуют в таких регионах, как Московская [6] и Владимирская [7] области.

Кроме того, города федерального значения самостоятельно определяют в своем законодательстве вопросы местного значения, что позволяет им без перераспределения полномочий закреплять за государственными органами исполнительной власти функции по осуществлению контроля (надзора) в сфере благоустройства. Так, в г. Москве действует Объединение административно-технических инспекций, которое уполномочено осуществлять государственный контроль в сфере благоустройства [8]. Государственная административно-техническая инспекция с аналогичными полномочиями функционирует также в г. Санкт-Петербурге [9].

5. Нестабильность системы регионального государственного контроля (надзора). Очевидный приоритет федеральным законодателем отдается федеральному государственному контролю (надзору), включающему гораздо более широкий перечень его видов. Можно сказать, что сфера регионального контроля (надзора) определяется по остаточному принципу, и при этом федеральный законодатель систематически корректирует его виды, исключая отдельные из них из ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В первую очередь, это касается видов контроля (надзора), осуществляемых на обоих уровнях государственного управления, но различающихся по объектам контрольно-надзорной деятельности. Оптимизации подвергаются те виды контроля (надзора), которые на практике показывают высокую степень дублирования полномочий федеральных и региональных контрольно-надзорных органов, что, безусловно, снижает уровень гарантий защиты прав индивидуальных предпринимателей и организаций и сказывается на состоянии законности в целом. Довольно остро эта проблема стояла в деятельности контрольно-надзорных органов, уполномоченных в сфере ветеринарии

---

---

[10, с. 29–30]. В настоящее время ветеринарный надзор осуществляется только на федеральном уровне.

Ранее из орбиты регионального государственного контроля (надзора) были выведены надзор за проведением региональных лотерей и контроль за соответствием жилых домов, включая многоквартирные, требованиям оснащенности приборами учета потребляемых энергетических ресурсов и энергетической эффективности в процессе их эксплуатации.

6. Несогласованность федерального законодательства в определении видов регионального контроля (надзора). Для федерального государственного контроля (надзора) такое состояние законодательства нехарактерно, поскольку отсутствует необходимость указания исчерпывающего перечня его видов на основе систематизированного нормативного правового акта. Они устанавливаются на основе требований отраслевых федеральных законов, определяющих необходимость осуществления контрольно-надзорной деятельности для обеспечения законности при реализации их положений. Региональный государственный контроль (надзор), в свою очередь, основан на систематизированных правилах, позволяющих вычлнить его виды из общего массива видов контрольно-надзорной деятельности в пределах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Для этого установлен и периодически корректируется соответствующий перечень в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В этой части деятельность федерального законодателя представляется непоследовательной. Существует ряд федеральных законов, позволяющих осуществлять контроль (надзор) за соблюдением содержащихся в них требований и федеральным органам исполнительной власти, и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако в указанном выше перечне соответствующие полномочия не предусмотрены. Соответственно, представляется затруднительным определить, является ли соответствующий вид контроля (надзора) федеральным с возможностью передачи субъектам Российской Федерации, или речь идет о контрольно-надзорной деятельности, имеющей федеральный и региональный компоненты.

Одним из таких примеров является надзор в сфере семеноводства, подлежащий осуществлению и федеральными, и региональными органами исполнительной власти в соответствии с федеральным законодательством о семеноводстве [11]. Однако на уровне субъектов

---

Российской Федерации практика возложения полномочий в соответствующей сфере на региональные органы исполнительной власти не носит повсеместный характер и охватывает лишь 7 регионов, в частности, Чеченскую Республику [12] и Костромскую область [13].

Аналогичным образом определена система государственного надзора в сфере племенного животноводства. В то же время практика правового регулирования по этому вопросу имеется почти во всех субъектах Российской Федерации, где утверждаются соответствующие положения [14].

Также повсеместное распространение получило нормативно-правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне в сфере розничной продажи спиртосодержащей и алкогольной продукции, на что ориентирует ст. 6 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в ред. от июня 2020 г.) [15].

Кроме того, существуют примеры, когда федеральный законодатель предоставляет полномочия в сфере государственного контроля (надзора) субъектам Российской Федерации, но отсутствуют примеры наделения региональных органов исполнительной власти соответствующей компетенцией. Так, согласно ст. 6 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 13 июля 2020 г.) [16] в компетенцию субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения включен контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов регионального уровня в данной сфере. Очевидна затруднительность определения предмета указанного контроля и его соотношения с санитарно-эпидемиологическим надзором, осуществляемым федеральными органами исполнительной власти, при том, что соответствующие федеральные правила имеют высокую степень проработки и детализации. С этим, по всей видимости, связано полное отсутствие регламентации по вопросу осуществления данного контроля на уровне субъектов Российской Федерации.

В целом, значительное количество федеральных законов в части, регламентирующей вопросы организации государственного контроля (надзора), содержит указание на возможность его осуществления в том числе региональными органами исполнительной власти. В связи с этим одним из направлений совершенствования правовой политики Российской Федерации в сфере государственного контроля

---

---

(надзора) может стать инвентаризация тех его видов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, которые могут осуществляться на региональном уровне, с выявлением широко востребованных, фрагментарно реализуемых и нереализуемых. Для этого необходимы проведение мониторинга региональных нормативных правовых актов на предмет наличия соответствующих правил и внесение последующих поправок в отраслевое федеральное законодательство (в виде устранения нереализуемых положений) и в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в виде актуализации перечня видов регионального контроля (надзора)).

При этом следует отметить, что установление исчерпывающего перечня видов регионального государственного контроля (надзора), как это предлагалось в рамках одного из вариантов реформирования контрольно-надзорного законодательства [17, с. 178], нецелесообразно, поскольку в части, выходящей за пределы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, он подвержен трансформации и индивидуален для каждого субъекта Российской Федерации, особенно учитывая возможность перераспределения полномочий между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Правовая политика в сфере контрольно-надзорной деятельности призвана служить целям модернизации правовой системы Российской Федерации, позволяя перейти от устаревшей, не имеющей достаточной степени гибкости системы государственного контроля (надзора) к новой модели, предполагающей применение риск-ориентированного подхода, оценку эффективности и результативности данной деятельности, для обеспечения баланса интересов государства, граждан, индивидуальных предпринимателей и организаций. Особое внимание при этом нужно уделить совершенствованию системы регионального контроля (надзора), поскольку он в меньшей степени, нежели федеральный, подвергнут упорядочивающему воздействию со стороны федерального законодателя. Безусловно, новый Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» после вступления в силу ознаменует новый этап развития контрольно-надзорного законодательства. Однако основные проблемы несогласованности правового регулирования регионального контроля (надзора) лежат за его пределами, что требует коррекции содержания ряда иных федеральных законов.

---

### Список литературы:

1. 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 (не вступил в силу).

2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 13 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6249; – 2020. – № 29, ст. 4504.

3. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. – 352 с.

4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 20 ноября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11, ст. 945; – 2020. – № 47, ст. 7508.

5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42, ст. 5005; – 2020. – № 46, ст. 7214.

6. Об утверждении Положения о Главном управлении государственного административно-технического надзора Московской области : постановление Правительства Московской области от 29 октября 2007 г. № 847/28 (в ред. от 11 ноября 2020 г.) // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 12.11.2020).

7. О Положении о Государственной инспекции административно-технического надзора администрации Владимирской области : постановление Губернатора Владимирской области от 30 июня 2008 г. № 489 (в ред. от 8 ноября 2019 г.) // Владимирские ведомости. – 2008. – 9 июля; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.11.2019).

8. Об утверждении Положения об Объединении административно-технических инспекций города Москвы : постановление Правительства Москвы от 8 сентября 2009 г. № 960-ПП (в ред. от 14 апреля 2020 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2009. – № 53; – 2020. – № 22.

9. О Государственной административно-технической инспекции : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 февраля 2004 г. № 223 (в ред. от 21 июля 2020 г.) // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. – 2004. – № 3; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.07.2020).

10. Ковтун, Е. В. Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е. В. Ковтун, А. В. Чаплинский, А. В. Кнутов и др. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. – 164 с.

11. О семеноводстве : федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5715; – 2016. – № 27, ч. 2, ст. 4291.

---

12. Об утверждении Порядка организации и осуществления государственного контроля (надзора) в области семеноводства в Чеченской Республике : постановление Правительства Чеченской Республики от 3 мая 2018 г. № 91 // Вести Республики. – 2018. – 11 мая.

13. О порядке осуществления государственного надзора в области семеноводства в Костромской области : постановление Администрации Костромской области от 27 августа 2018 г. № 355-а (в ред. от 24 августа 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 27.08.2018; 26.08.2020.

14. Об утверждении Положения о региональном государственном надзоре в области племенного животноводства на территории Псковской области : постановление Администрации Псковской области от 19 октября 2017 г. № 435 // Псковская правда. – 2017. – 3 ноября.

15. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции : федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (в ред. от июня 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4553; 2019. – № 30, ст. 4132.

16. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 13 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650; – 2020. – № 29, ст. 4504.

17. Уманская, В.П. Региональный аспект федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле / В.П. Уманская // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2018. – № 5. – С. 174–178.

**Е.В. Виноградова,**

*доктор юридических наук, профессор,  
главный научный сотрудник  
Института государства и права  
Российской академии наук*

**E.V. Vinogradova,**

*Doctor of Law, Professor,  
Chief researcher of the institute  
of state and law of the RAS  
[evsfjf@gmail.com](mailto:evsfjf@gmail.com)*

## **ПРИНЯТИЕ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ КОНСТИТУЦИЙ И ПОПРАВОК К НИМ**

**Аннотация:** актуальность исследования вопросов принятия поправок в Конституцию обусловлена процессами конституционных преобразований в России в 2020 г. Необходимость анализа процедур внесения поправок в конституционные положения предопределяет значимость поиска общих подходов, основанных на историческом и сравнительно-правовом осмыслении аспектов конституционного регулирования, обосновывающих принятие конституционных положений и для новых конституций, и для внесения изменений в конституционные положения.

---

**Ключевые слова:** поправки в Конституцию, процедуры внесения поправок в конституцию, изменение конституционных положений.

## Adoption of national constitutions and amendments to them

**Abstract:** the relevance of the research on the issues of the adoption of amendments to the Constitution of the Russian Federation is determined by the processes of constitutional changes in 2020. The need for a theoretical analysis of the procedures for amending constitutional provisions determines the importance of finding common approaches based on historical and comparative legal understanding of aspects of constitutional regulation that justify the adoption of constitutional provisions for new constitutions and their transformations.

**Keywords:** amendments to the Constitution, procedures for making amendments to the Constitution, changes to constitutional provisions.

Процесс формирования конституционно-правового пространства в истории российской государственности принято связывать с появившимися во второй половине XVIII в. работами Д.И. Фонвизина и графа Н.И. Панина. В XIX в. проекты М.М. Сперанского, декабристов П.И. Пестеля и Н.М. Муравьева, князя П.В. Долгорукова заложили основы специфики отечественного конституционализма<sup>1</sup>. В начале XX в. обсуждались и либеральные проекты эволюционного перехода к конституционной монархии, и предлагаемые представителями революционного движения обоснования необходимости уничтожения существующей государственности. Манифест императора Николая II от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» считается первым в России правовым актом, конституционально закрепляющим государственное устройство.

Первым советским конституционным актом стала Конституция РСФСР 1918 г., принятая законодательным (представительным) органом на V Всероссийском съезде Советов. Конституция СССР 1924 г. после обсуждения 6 июля 1923 г. на сессии Центрального исполнительного комитета СССР первого созыва в окончательной редакции была принята II съездом Советов СССР 31 января 1924 г. Конституции 1936 г. принимались Верховным Советом СССР так же, как и ее новая редакция 1947 г.

В шестидесятые годы в условиях больших перемен, происходящих в стране и в мире, Верховный Совет СССР 25 апреля 1962 г. в соот-

<sup>1</sup> См.: План государственных преобразований графа М.М. Сперанского. М., 1905; Долгоруков П.В. Правда о России. Лейпциг, 1861; Полный сборник Платформ всех русских политических партий. СПб., 1906. 131 с.

ветствии с новыми идеями о значении законности и правопорядка в развитом социалистическом обществе, постановил разработать проект новой Конституции СССР, разработка которой должна была отменить «сталинскую» Конституцию СССР 1936 г. Для работы над проектом была создана специальная Конституционная комиссия, работа которой была приостановлена в 1964 г. после отстранения Н.С. Хрущева от государственной власти, и новая Конституция СССР была принята спустя 15 лет. Принятие в 1977 г. так называемой конституции развитого социализма было обусловлено тезисом о вступлении страны в новый этап – этап развитого социалистического общества. Особенностью этой Конституции стало внесение в ее текст большого количества поправок, что отражало настоятельное желание перемен, требуемых обществом. Анализ законодательных инициатив по внесению в Конституцию СССР 1977 г. и многочисленных изменений ее текста позволяет говорить о ней как о самой нестабильной из всех отечественных Конституций<sup>1</sup>. Вместе с тем попытки изменить Основной закон, внося в него отдельные поправки, не отражали политико-правовых реалий, создающих в стране новое конституционное пространство, поэтому была начата работа по созданию проекта новой Конституции. Постановлением Съезда народных депутатов СССР 9 июня 1989 г. было принято решение об образовании Конституционной комиссии, в которую вошли народные депутаты А.Д. Сахаров, Б.Н. Ельцин, Г.Х. Попов, А.А. Собчак и другие, ее председателем стал М.С. Горбачев<sup>2</sup>. Конституционная реформа заложила правовые основы российской государственности в новый исторический период<sup>3</sup>.

Конституционное совещание, целью которого было завершение подготовки проекта Конституции Российской Федерации, было создано на основании Указа Президента 20 мая 1993 г.<sup>4</sup> Идея созыва такого органа вызвала неоднозначную оценку<sup>5</sup>. Высказывалось мнение, что постольку поскольку действующим Основным Законом не предусмотрено создание такого органа, как Конституционное

<sup>1</sup> Виноградова Е.В., Данилевская И.Л. Конституция, которой не было // Образование и право. – 2019. – № 7. – С. 19-23.

<sup>2</sup> См.: Постановление Съезда народных депутатов СССР от 9 июня 1989 г. № 40-1 «Об образовании Конституционной комиссии» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1989. – № 3, ст. 23.

<sup>3</sup> Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990 – 1993 гг.): в 6 т. / под общ. ред. О.Г. Румянцев. – М., 2007. – Т. 1: 1990 год. – С. 20.

<sup>4</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 1993 г. № 718 «О созыве Конституционного совещания и завершении подготовки проекта Конституции Российской Федерации» // САПП РФ. – М., 1993. – № 21, ст. 1903.

<sup>5</sup> См.: Новодворская В. Консенсус как форма массового самоубийства // Новый взгляд: частная еженедельная газета. – 1993. – № 25 (76).

совещание, он не в праве принимать решение об отмене действующей и принятию новой Конституции<sup>1</sup>. Тем не менее Комиссия начала работу в режиме свободной демократии, предложенном Б.Н. Ельциным. Постоянным председательствующим был избран академик В.Н. Кудрявцев. Обсуждались разные предложения, поступающие в Конституционное совещание. Интересными были так называемые «поправки Зорькина», которыми предлагалось исключить из названия Конституции слова «Основной Закон», увеличить численность депутатов в нижней палате с 300 до 450, избирать Совет Федерации путем прямых выборов, «чтобы не превращать эту палату в представительство республиканской и региональной бюрократии», назвать главу 7 «Судебная власть» вместо предлагаемого заголовка «Правосудие» и др.<sup>2</sup> Специально созданная 1 июля 1993 г. при Конституционном совещании для доработки проекта новой Российской Конституции рабочая комиссия также предложила ряд поправок. Они касались необходимости упоминания социального государства, дополнения текста положением о том, что «осуществление республикой ее суверенных прав не может противоречить Конституции Российской Федерации», при дополнении проекта Конституции положениями Федеративного договора в части распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере совместного ведения, а также конкурирующей компетенции. Уточнялись пределы самостоятельности местного самоуправления и права иностранных граждан и лиц без гражданства участвовать в выборах органов местного самоуправления, гарантий прав и свобод этнических и иных меньшинств, свободы деятельности общественных объединений. Кроме того, было предложено распространять презумпцию невиновности на сферу административных правонарушений. Дополнялись требования к кандидату в Президенты, статусу избранного Президента и нормативного регулирования выборов Президента. Важными были дополнения проекта положением о том, что не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам указы и распоряжения Президента Российской Федерации и др.<sup>3</sup>

Разногласия между участниками Конституционного совещания разрешала рабочая комиссия по доработке проекта Конституции

<sup>1</sup> Цит. по: Митюков М.А. Штрихи к истории Конституционного Суда России. С. 246.

<sup>2</sup> См.: Конституционное совещание. Т. 8. С. 450, 486-487; Т. 9. С. 65; Т. 10. С. 283; Т. 11. С. 106, 115; Т. 12. С. 7, 141.

<sup>3</sup> Они представляли собой пространный документ на семи страницах, состоящий из 27 пунктов (некоторые из которых подразделены на подпункты), подписанный Председателем Конституционного Суда РФ (см.: Конституционное совещание. Т. 16. С. 11, 13-17, 20-21, 35-36, 41, 49-54, 61-62, 69, 85-91, 105-106, 109, 117, 121, 128, 145-148, 153, 163, 169-177, 189; Т. 17. С. 85).

Российской Федерации («комиссии Филатова»)<sup>1</sup>. В период с 25 июня по 1 ноября 1993 г. Президент вынес на решение Комиссии 17 крупных конституционных вопросов, относящихся к преамбуле, первой главе и 20 статьям проекта Конституции.

Нужно напомнить, что летом 1993 г. Конституционное совещание действовало в условиях набирающего обороты конституционного кризиса, нарастающего противостояния между законодательной и исполнительной властью. Актуальность работы над проектом новой Конституции стала очевидной в связи с осенними событиями 1993 г. Обсуждение происходило уже в иных социально-политических реалиях. Была определена дата проведения всенародного голосования по проекту Конституции, утверждено Положение о нем<sup>2</sup>. Председатель Совета Исследовательского Центра частного права С.С. Алексеев, который был одним из разработчиков «президентского» проекта, утверждал, что «последний текст проекта Конституции, принятый Конституционным совещанием», сильно изменен в силу того, что были сделаны существенные уступки Верховному Совету, поэтому по сравнению с начальным замыслом этот проект представляет собой компромиссное решение, согласованное с парламентом, поэтому сочетает несовместимые положения и «утратил последовательно демократическое передовое содержание»<sup>3</sup>.

Председателем Комиссии законодательных предположений при Президенте Российской Федерации, на заседании Государственной палаты Конституционного совещания, проводимого 28 октября 1993 г., были озвучены результаты ее деятельности. В начале ноября в проекте Конституции не было единства в некоторых вопросах, в частности по устройству Конституционного Суда и несменяемости его судей. Они были обсуждены в этот день на совещании Президента, на которое были приглашены отдельные участники Конституционного совещания и руководители некоторых субъектов Федерации<sup>4</sup>. Все разногласия сущностного и редакционного характера были устранены и после внесения 8 ноября 1993 г. Президентом нескольких правок, в проект Конституции экспертное обсуждение

<sup>1</sup> Эта Комиссия была создана в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 1993 г. № 660 «О мерах по завершению подготовки новой Конституции Российской Федерации» (САПП. – М., 1993. – № 20. – Ст. 1757). Она фактически аккумулировала и объединяла деятельность всех групп представителей, а затем и палат, Конституционного совещания. По мнению Б.С. Эбзеева, эта комиссия «внесла решающий вклад в создание текста Конституции» (Цит. по кн.: *Марино И. Президент и Основной Закон России*. С. 265).

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 г. № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» // САПП. – 1993. – № 42, ст. 3995.

<sup>3</sup> См.: Конституционное совещание. – Т. 18. – С. 77-78.

<sup>4</sup> Подробнее см.: *Бужкевич М.* Россия выбирает федерализм // *Деловой мир*. – 1993. – 5 нояб.; *Волков Д.* Президент и автономии согласовывают проект Конституции // *Сегодня*. – 1993. – 4 нояб. и др.

текста было завершено, и он был подготовлен к опубликованию<sup>1</sup>. В декабре 1993 г. было проведено всенародное голосование: явка составила 54 %, «за» проголосовало 58 % избирателей (31 % от числа зарегистрированных). Таким образом, Конституция Российской Федерации была принята.

В соответствии с положениями российской Конституции 1993 г. можно выделить три формы обновления ее текста – пересмотр (для положений глав 1, 2 и 9), изменения (для положений статьи 65) и внесение поправок (для положений глав 3–8). Эти формы, обладая единым трансформационным потенциалом, имеют определенную специфику<sup>2</sup>.

Идея пересмотра положений глав, находящихся под особой защитой – жесткой части российской Конституции, в последние годы становится актуальной в связи с обсуждением вопросов религиозной и культурной самобытности России, национальной идеи, запрета на единую идеологию, права на жизнь. Вместе с тем, по мнению ученых и политиков, действующая Конституция РФ вполне отвечает современным запросам общества и «далеко еще не исчерпала свой потенциал»<sup>3</sup>. Однако, для пересмотра Конституции, в соответствии с положениями ст. 135, необходим созыв Конституционного Собрания, но федеральный конституционный закон, регламентирующий деятельность этого органа, не принят.

Изменения в ст. 65 Конституции Российской Федерации<sup>4</sup>, уточняющие названия регионов, вносились в 1996, 2001, 2003 гг., связанные с укрупнением субъектов РФ в 2005 г. и по два раза в 2007 и 2008 гг.<sup>5</sup>

Что касается поправок в Конституцию Российской Федерации, то они вносятся в форме специальных законов. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в его Постановлении от 31 октября 1991 г. № 12-П<sup>6</sup>, федеральный закон не может быть формой принятия конституционной поправки, в то же

<sup>1</sup> Архив Президента РФ. – Ф. 92. – Оп. 4. – Д. 456. – Л. 162-164.

<sup>2</sup> Виноградова Е. В. Конституционные основы реформирования Конституции Российской Федерации // Образование и право. – 2019. – № 1. – С. 28–31.

<sup>3</sup> Клишас А. А. Конституция РФ отвечает современным запросам общества и не исчерпала свой потенциал // Парламентская газета. – 2014. – 6 августа.

<sup>4</sup> Статьей 137 Российской Конституции установлено, что изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

<sup>5</sup> Согласно ст. 136 Конституции России и толкованию этой статьи в специальном постановлении Конституционного суда РФ от 31 октября 1995 г., поправки к главам 3–8 Конституции (касающиеся федеративного устройства государства, органов государственной власти и местного самоуправления) могут быть приняты только в случае их одобрения большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации, не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Госдумы, а также органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ.

<sup>6</sup> Постановление КС РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П.

время, исходя из толкования положений ч. 1 ст. 108 Конституции РФ<sup>1</sup>, поправки не могут вноситься нормативным актом в форме федерального конституционного закона. Положения ст. 136 Конституции РФ могут быть реализованы «только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона»<sup>2</sup>.

Начиная с 2008 г. путем принятия законов о поправках в Конституцию были произведены перемены некоторых государственно-правовых институтов. В декабре 2008 г. был увеличен с четырех до шести лет срок полномочий Президента Российской Федерации и с четырех до пяти лет срок полномочий Государственной Думы. В Конституцию внесены положения, в соответствии с которыми Правительство обязано ежегодно отчитываться перед Федеральным Собранием. В феврале 2014 г. из Конституции исключено упоминание о Высшем Арбитражном суде, а также расширены полномочия Президента при назначении прокуроров<sup>3</sup>. В июле 2014 г. появилась норма о так называемой президентской квоте в Совете Федерации<sup>4</sup>. Значение этих поправок, внесших немаловажные изменения в законодательную, исполнительную и судебную власть, состоит в перераспределении центров силы внутри системы разделения властей.

Обновление в 2020 г. положений Конституции Российской Федерации направлено на решение задач, среди которых соответствующие современным запросам российского общества – усиление гарантий реализации прав человека, укрепления национального единства, идентичности, защиты суверенитета, повышения эффективности государственного управления, развития регионов.

Предложение о внесении поправок в российскую Конституцию 1993 г. было сформулировано Президентом в ходе ежегодного послания Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. В этот же день распоряжением Президента была создана рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию, в которую вошли видные российские политики, юристы, ученые, представители общественных объединений. Уже 17 января прошло ее первое заседание, и через два дня сопредседатели

<sup>1</sup> закрепляющей, что «федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации».

<sup>2</sup> Постановление КС РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П // СЗ РФ. – 1995. – № 45, ст. 4408.

<sup>3</sup> В марте 2014 г. в перечень субъектов Российской Федерации добавлены Республика Крым и Севастополь.

<sup>4</sup> Глава государства получил право самостоятельно назначать членов Совета Федерации (но в количестве не более 10 % от остальных членов верхней палаты парламента).

---

рабочей группы, которыми стали А. А. Клишас, П. В. Крашенинников и Т. Я. Хабриева, заявили, что поправки к Конституции находятся в высокой степени готовности. После чего Президентом РФ 20 января 2020 г. в нижнюю палату российского парламента был внесен проект, уточняющий идеи конституционной реформы. Основные предложения сводились к необходимости ограничить приоритет международного права, изменить процедуру назначения правительства России (закрепив за парламентом утверждение кандидатуры главы правительства, его заместителей и министров) и процедуру назначения руководителей силовых ведомств, назначая их после консультаций с Советом Федерации. Запретить иностранное гражданство и вид на жительство за рубежом для судей, глав субъектов Федерации, депутатов Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации, Председателя Правительства и министров, ужесточить этот запрет для главы государства (Президент не должен иметь вид на жительство или иностранное гражданство не только на момент избрания, но даже в прошлом), превратить Государственный совет в конституционный орган, дать право Совету Федерации отрешать от должности судей Конституционного и Верховного судов (иницировать такие отставки будет Президент России за проступки, порочащие честь и достоинство), дать право Конституционному суду проверять конституционность федеральных законов до их подписания главой государства (иницировать такие проверки будет Президент), прописать в Конституции обязательную индексацию пенсий и норму о минимальном размере оплаты труда, приравненном к прожиточному минимуму.

Первое чтение законопроекта «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», содержащего перечень норм, вносящих коррективы в положения Конституции РФ 1993 г., состоялось в Государственной Думе 23 января 2020 г. Дальше последовало обсуждение положений законопроекта, содержащее и критику, порой очень жесткую, и конструктивные предложения. Повышенный интерес к законопроекту проявился в большом количестве внесенных поправок. Профильный комитет Государственной Думы – Комитет по государственному строительству и законодательству из поступивших четырехсот поправок к законопроекту рекомендовал к принятию двести.

Второе чтение по законопроекту состоялось 10 марта, на следующий день законопроект был принят в третьем чтении Государственной Думой и одобрен Советом Федерации. Итоги прошедшего в законодательных (представительных) органах субъектов Российской

---

---

Федерации голосования палата регионов подвела 14 марта, приняв Постановление, в котором было зафиксировано, что закон поддержали все 85 субъектов Российской Федерации. Подписанный в этот день Президентом закон был направлен в Конституционный Суд РФ, который 16 марта вынес заключение о соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений закона о поправке.

Рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию, проведя обсуждение и самих поправок, и процедуры их принятия, рекомендовала провести всенародное голосование. Следует напомнить, что принимаемые ранее в российскую Конституцию 1993 г. поправки не выносились на всенародное одобрение, постольку поскольку такая процедура не определена в качестве обязательной в Конституции. Определяя процедуру предстоящего голосования, было принято решение взять за основу порядок, предусмотренный законом для выборов Президента Российской Федерации. После заключения Конституционного Суда закон, в соответствии с Указом Президента от 17 марта 2020 г. № 188, был вынесен на общероссийское голосование. Предполагалось, что общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации пройдет 22 апреля 2020 г. Однако, учитывая санитарно-эпидемиологическую обстановку и необходимость обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), Указом от 1 июня 2020 г. № 354 в качестве даты проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения поправок в Конституцию Российской Федерации было определено 1 июля 2020 г. Проведение голосования было организовано системой избирательных комиссий под руководством ЦИК РФ.

Согласно официальным данным Центральной избирательной комиссии, после 100-процентной обработки протоколов, внесение изменений в основной закон страны поддержали 77,92 % россиян, «против» проголосовали 21,27 %. Жители большинства российских регионов выступили за внесение поправок в Основной закон<sup>1</sup>. Общая явка на голосовании по Конституции достигла 65 %. После того как поправки одобрили россияне, Президент издал указ об официальном опубликовании текста Конституции с внесенными в нее поправками и указанием, что они вступили в силу 4 июля 2020 г.

---

<sup>1</sup> Исключением стал только Ненецкий автономный округ, где против проголосовали 54,57 % граждан. Негативно поправки оценили также россияне, находящиеся в Нью-Йорке, Берлине и Вене.

---

В заключение хотелось бы сделать вывод, что для России процесс государственно-политической трансформации детерминирует процессы конституционных преобразований, которые могут происходить как в виде принятия новых Конституций, так и внесением изменений в положения действующего Основного закона. Исходя из этого, можно предположить, что преобразования конституционного пространства, происходящие в современной России, могут иметь разные формы, но должны быть подчинены целям усиления демократических начал публичной власти, закрепления дополнительных гарантий реализации прав граждан Российской Федерации.

Трансформационный потенциал поправок 2020 г. в российскую Конституцию создает импульс для теоретических исследований в направлении обеспечения прав и свобод человека как высшей ценности, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность всех уровней публичной власти Российской Федерации.

#### Список литературы:

1. Авакьян, С. А. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации / С. А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2.
2. Виноградова, Е. В. Конституционные основы реформирования Конституции Российской Федерации / Е. В. Виноградова // Образование и право. – 2019. – № 1. – С. 28–31.
3. Виноградова, Е. В. Конституция, которой не было / Е. В. Виноградова, И. Л. Данилевская // Образование и право. – 2019. – № 7. – С. 19–23.
4. Долгоруков, П. В. Правда о России / П. В. Долгоруков. – Лейпциг, 1861.
5. Полный сборник Платформ всех русских политических партий. – СПб., 1906.
6. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.) : в 6 т. / под общ. ред. О. Г. Румянцева. – М., 2007. – Т. 1: 1990 год.
6. Митюков, М. А. Штрихи к истории Конституционного Суда России / М. А. Митюков. – М., 2014.
7. План государственных преобразований графа М. М. Сперанского. – М., 1905.
8. Савенков, А. Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации / А. Н. Савенков. – М.: Проспект, 2020.

---

**В. А. Рудковский,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры теории и истории  
права и государства Волгоградского  
государственного университета

**V. A. Rudkovsky,**  
Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Department of Theory  
and History of Law and State  
of the Volgograd State University  
rudkovskly@volsu.ru

**И. В. Тушканов,**  
кандидат исторических наук,  
кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой теории  
и истории права и государства  
Волгоградского государственного  
университета

**I. V. Tushkanov,**  
Candidate of historical Sciences,  
Candidate of legal Sciences, Associate  
professor, Head of the Department  
of Theory and History of Law and State  
of the Volgograd State University  
tushkanov@volsu.ru

## **ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА В МЕХАНИЗМЕ ЛЕГИТИМАЦИИ ПРАВА**

**Аннотация:** повышение уровня доверия граждан к действующему праву, государственным и правовым институтам необходимо рассматривать в качестве одного из важнейших приоритетов правовой политики современного российского государства. В связи с этим актуализируется широкий круг научно-теоретических и практических проблем, касающихся путей и средств легитимации права и правопорядка. Особая роль в механизме легитимации права принадлежит правовой доктрине как наиболее зрелой и систематизированной форме выражения юридического мировоззрения. В статье рассматриваются три взаимосвязанных уровня (аспекта) легитимации права средствами правовой доктрины: легитимация права как явления человеческой культуры; легитимация позитивного права; легитимация норм и институтов действующего национального и/или международного права. Подчеркивается историческая обусловленность процессов легитимации права и их принципиальная направленность на преодоление правового нигилизма и иных проявлений деструктивного правосознания. Предлагается содержательный анализ основных моделей легитимации позитивного права (централизованной, децентрализованной, автономной); обращается внимание на особую роль правовой доктрины в вопросах правового воспитания, просвещения, юридического образования, подготовки профессиональных юридических кадров.

**Ключевые слова:** право, правовая доктрина, легитимация права, правовая идеология, правовой нигилизм, модели легитимации права.

## **Legal doctrine in law legitimation mechanism**

**Abstract:** the increase of the level of trust of citizens to the currently acting law, state and legal institutions should be considered as one of the most important priorities of legal policy of the modern Russian state. In connection with this a wide range of scientific-theoretical and practical problems connected with the ways and means of legitimation of law and legal order become actual. Special role in the mechanism of law legitimation

---

*belongs to legal doctrine as the most mature and systematized form of expression of juridical outlook. Three interconnected levels (aspects) of law legitimation by means of legal doctrine are considered in the article: legitimation of law as phenomenon of human culture; legitimation of positive law; legitimation of norms and institutes of currently acting national and/or international law. Historical dependence of law legitimation processes and their principal concentration on the overcoming of legal nihilism and other expressions of destructive legal conscience are highlighted. The analysis of basic models of positive law legitimation (centralized, decentralized, autonomous) is offered; attention is paid to the specific role of legal doctrine in the issues of legal education, enlightenment and professional training of juridical personnel.*

**Key words:** law, legal doctrine, law legitimation, legal ideology, legal nihilism, law legitimation models.

Правовая политика современной России в основном сконцентрирована на развитии системы действующего законодательства. Такой подход был оправдан в условиях так называемого переходного периода, когда требовалось сосредоточить усилия на качественном обновлении нормативных основ правового регулирования общественных отношений, но в качестве долгосрочной стратегии он оказался малоэффективным. Практика показала, что активизация законодательной деятельности сама по себе, без «включения» других элементов правовой системы, не только не дает ожидаемых социальных результатов, но и может порождать парадоксальные ситуации, когда, по выражению Г.В. Мальцева, «обилие норм уживается с отсутствием элементарного порядка в какой-либо сфере» [1, с. 744]. В связи с этим в юридической литературе все настойчивее звучит мысль о том, что важнейшим условием, определяющим социальный авторитет и эффективность действующего права, является его *легитимность*. Отмечается, в частности, что «законность, безусловно, должна быть, как и право, легитимной, то есть одобряемой и поддерживаемой в своих требованиях населением страны. Иначе она превращается в формальный долг, выражает долженствование, не основанное на воле и интересах народа» [2, с. 727].

Некоторые ученые полагают, что легитимность «характеризует сущность права» и «определяет его важнейшие характеристики» [3, с. 86]. С таким утверждением можно согласиться, особенно если рассматривать право в широком социально-историческом контексте: коль скоро право существует, значит, оно обладает необходимой степенью социального признания. Так что сам факт исторического бытия права является своеобразным онтологическим доказательством его легитимности.

---

Однако абсолютизировать указанный тезис не следует. Во-первых, потому, что действующее право, наряду с легитимными, всегда содержит в себе и какие-то нелегитимные предписания. Причем часто бывает так, что одно и то же правовое требование вызывает не просто разные, но и прямо противоположные оценки. Часть общества, например, признает смертную казнь вполне приемлемой и даже необходимой мерой уголовного наказания, а другая, напротив, считает ее недопустимой в принципе. Во-вторых, преступность и другие правонарушения, сопровождающие право на всем протяжении его исторического развития, являются зримым свидетельством того, что далеко не все члены общества благосклонно относятся к праву и тем ценностям, которые оно выражает и защищает. Собственно говоря, именно этим и объясняется существование права как *принудительного порядка*. Легитимному праву не нужны были бы институты юридической ответственности и наказания. Так что в каком-то смысле право просто обречено быть нелегитимным (разумеется, в относительном смысле) регулятором общественных отношений. В-третьих, нелегитимное право остается правом со всеми присущими ему формально-юридическими и прочими характеристиками.

Поскольку действующее право может как приближаться, так и удаляться от идеала легитимности, то закономерно встает вопрос о путях и средствах его *легитимации*. «Кто и как конструирует и воспроизводит легитимность права – вот главнейшая проблема постклассической социальной (и юридической) науки», – справедливо отмечает И.Л. Честнов [4, с. 11].

В контексте такого подхода более пристального внимания заслуживает, в частности, вопрос о месте и роли самой юридической науки (правовой доктрины) в механизме легитимации права.

В сфере доктринального правосознания легитимация права может быть представлена (условно) тремя тесно взаимосвязанными уровнями или аспектами: а) легитимация права как явления человеческой культуры; б) легитимация позитивного права; в) легитимация норм и институтов действующего национального и/или международного права.

Прежде всего, следует отметить, что проблематика легитимации социальных институтов (политических, правовых и пр.) имеет основательную идеологическую подоплеку. В свое время представители так называемой социологии знания (К. Манхейм и пр.) обратили внимание на тот факт, что вопрос об идеологии возникает только тогда, когда определенные взгляды начинают испытывать дефицит социального доверия. Применительно к правовой сфере речь, соответственно, идет

---

о кризисе социального доверия к определенным правовым взглядам и выражающим их нормам, институтам, отношениям. Задача правовой доктрины состоит в том, чтобы поддерживать указанное доверие на должном уровне, сводя к минимуму влияние на общественное сознание различного рода деструктивных идеологий, прежде всего, правового нигилизма. В первую очередь, речь идет о доверии к праву как таковому, о культивировании в общественном сознании самой идеи права и тех ценностей, которые она воплощает (первый уровень легитимации).

Нет необходимости доказывать, что утверждение социальной ценности права было и остается «краеугольным камнем» любой правовой доктрины. По сути дела, каждая эпоха в развитии права, помимо прочего, характеризуется собственным пониманием легитимности права и путей ее обеспечения. В частности, в представлениях мыслителей древности и Средневековья ценность права ассоциируется с такими идеалами, как власть, истина, единство, равновесие и пр. Для мыслителей Нового времени таковыми являются мир, собственность, долг, свобода, национальный дух, счастье, солидарность и пр. [5, с. 44, 58]. Иными словами, «рецепты» легитимации права исторически меняются, но общая тенденция остается неизменной: культивирование социальной ценности права составляло одну из важнейших функций правовой доктрины на всех этапах ее исторического развития.

Общая легитимация права достигается совместными усилиями всего юридического сообщества, но особую роль здесь играют работы философского и общетеоретического плана. Они формируют генеральную аксиологическую парадигму, в рамках и на основе которой вырабатываются ценностные интерпретации тех или иных более частных правовых вопросов. Можно согласиться, в частности, с выводом М.В. Шугурова о том, что «философия права – центральный пункт легитимации права, понятой как его теоретическое и мировоззренческое обоснование» [6, с. 97].

Второй уровень – это легитимация позитивного (положительного) права. Позитивное право всегда в большей или меньшей степени испытывает дефицит общественного доверия. Главная причина состоит в том, что указанное право является «рукотворным» (волеустановленным). Поэтому общественное мнение неизбежно содержит в себе определенную долю скептицизма относительно действующих законов и других правовых актов. Всегда ли законодатель поступает разумно и ответственно; всегда ли он принимает лишь те юридические нормы, которые отвечают интересам общества? Вот

---

---

лишь некоторые из тех вопросов, которые отражают специфику легитимации позитивного права.

В современной этатизированной правовой системе легитимность правовых предписаний во многом определяется уровнем доверия граждан к тем государственным институтам, которые их устанавливают или санкционируют. Отмечается, в частности, следующая закономерность: «чем большим уважением и авторитетом пользуется законодатель, тем охотней выполняются устанавливаемые им нормы, и, наоборот, чем меньшим уважением и авторитетом пользуется у адресатов законодатель, тем менее эффективно его нормы исполняются» [7, с. 326].

Все многообразие подходов к легитимации позитивного права можно (опять же весьма условно) представить в виде следующих основных моделей: *централизованной, децентрализованной и автономной*.

*Централизованная модель* – это своеобразная легитимация права «сверху», то есть ориентация на мудрость, прозорливость, ответственность законодателя (государственной власти). Указанная модель своими корнями уходит в глубокую древность. Уже Конфуций, обращаясь к правителям, говорил: «Если вы будете стремиться к добру, то и народ будет добрым. Мораль благородного мужа (подобна) ветру; мораль низкого человека (подобна) траве. Трава наклоняется туда, куда дует ветер» [8, с. 35].

В истории политико-правовой мысли централизованная модель получила обоснование в трудах Платона (идея «философа-правителя»), работах мыслителей эпохи Просвещения («просвещенный абсолютизм») и в других концепциях (теория элит Г. Моска и пр.).

Оригинальный вариант легитимации права «сверху» развивали советские правоведы, полагавшие, что опора на марксистско-ленинское учение позволяет вывести правотворческую деятельность на качественно новый уровень. В социалистическом государстве правотворческая деятельность, по их мнению, имеет глубоко научный характер и поэтому исключает элементы стихийности, присущие эксплуататорскому государству [9, с. 37].

Изложенный подход имел не только доктринальное (теоретическое), но и вполне официальное (обязательное) значение. В неизвестной ст. 6 Конституции СССР 1977 г. прямо закреплялось положение, согласно которому КПСС, вооруженная марксистско-ленинским учением, «руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма».

---

В концепции «научного правотворчества» отчетливо прослеживаются черты идеологии и практики просвещенного правления. Вооруженная передовым учением, КПСС выступает в роли мудрого правителя, уверенно ведущего свой народ к «светлому будущему». Само собой разумеется, что «научно обоснованное правотворчество» просто не может быть нелегитимным, поскольку полностью исключает принятие «плохих» законов.

Тезис о научности как принципе и основе правотворчества, правовой политики государства и пр. активно обсуждается и в современной российской правовой науке.

В отличие от централизованной, *децентрализованная модель* – это своеобразная легитимация права «снизу». В известном смысле она тоже сориентирована на мудрость законодателя, но под законодателем здесь понимается не монарх, парламент или другой орган государственной власти, а народ, гражданское общество, субъекты конкретных правоотношений и пр.

В децентрализованной модели отчетливо прослеживаются черты демократизма, плюрализма, а иногда и юридической мифологии. Так или иначе, легитимность права здесь связывается с актуальной включенностью в процессы правообразования самих субъектов правовой жизни (активный вариант) либо с «саморазвитием» права из глубин народной жизни, «народного духа» (пассивный вариант). Первый вариант представлен, в частности, концепциями общественного договора (Ж.Ж. Руссо и др.), борьбы за право (Р. Йеринг), правового плюрализма (П.А. Сорокин, Г.Д. Гурвич и др.) и др. Второй хорошо известен прежде всего по работам Г. Гуго, К. Савиньи, Г. Пухты и других представителей исторической школы права.

Рассмотренные модели (централизованная и децентрализованная), при всех их различиях, сходятся в том, что основной источник легитимации позитивного права видят в совершенствовании правообразовательного процесса. Если правовые нормы будут устанавливаться субъекты, обладающие необходимыми морально-этическими, политическими, интеллектуальными и пр. качествами; или если они будут исходить непосредственно от самих участников правового общения; или, наконец, станут следствием развития правовой жизни – то в таком случае позитивное право будет обладать необходимой для его эффективного функционирования легитимностью.

На принципиально иных постулатах строится *автономная модель* легитимации права. Признание права и его добровольное осуществление она связывает с совершенствованием не внешних, а внутренних

---

---

факторов правовой жизни. Поэтому условно ее можно охарактеризовать в качестве легитимации права «из глубины».

Право может быть по-настоящему легитимным только тогда, когда оно признано в качестве объективно значимого и необходимого условия личной и общественной жизни. А для этого прежде всего необходимо воспитывать «нормальное правосознание», способное адекватно воспринимать и оценивать действующее право и его институты. Никакие внешние изменения, даже прогрессивные, сами по себе не способны коренным образом повлиять на состояние правовой жизни, если правосознание (в том числе и доктринальное) остается незрелым, духовно неразвитым.

Указанные идеи высказывали многие философы и праведы. Но наиболее глубокую проработку они получили в работах И. А. Ильина. Приведем только одну цитату: «*Признание положительного права состоит в том, что человек, усмотрев с очевидностью его объективное содержание и его объективное значение, добровольно вменяет себе в обязанность соблюдение его правил... Он совершает этим своеобразное духовное приятие положительного права, и это приятие требует особой зрелости ума и воли, особого равновесия души потому, что оно должно совершиться с отчетливым сознанием всегда возможных глубоких несовершенств положительного права...*» [10, с. 187].

Третий уровень легитимации – легитимация норм и институтов действующего национального и/или международного права.

Своеобразие этого уровня состоит в том, что, с одной стороны, здесь получают свою конкретизацию все те аспекты легитимации права, о которых говорилось выше, а с другой – возникает целый ряд новых и во многом очень индивидуальных проблем. Оказывается, в частности, что высокая оценка права «как такового» или тех или иных правовых принципов «вообще» сама по себе недостаточна для легитимации норм и институтов действующего права. Можно, например, признавать непреходящую ценность принципа разделения властей и при этом резко отрицательно оценивать ту модель реализации указанного принципа, которая закреплена действующей конституцией. Поэтому задача правовой доктрины состоит в том, чтобы, во-первых, легитимировать в общественном сознании фактически сложившуюся модель правопорядка и, во-вторых, предложить пути и средства ее легитимной модернизации. Способы решения указанных задач определяются историческими, культурными, политическими и многими другими объективными и субъективными факторами.

---

Таким образом, правовая доктрина (доктринальное правосознание) играет исключительно важную роль в процессах легитимации права. Без нее практически невозможны правовое воспитание, просвещение, юридическое образование, подготовка профессиональных юридических кадров. Это говорит о том, что общество, действительно заинтересованное в реализации высоких правовых идеалов, должно ценить заслуги юридической науки и создавать стимулы для ее развития.

### **Список литературы:**

1. Мальцев, Г. В. Социальные основания права / Г. В. Мальцев. – М.: Норма, 2007. – 800 с.
2. Вопленко, Н. Н. Очерки общей теории права: монография / Н. Н. Вопленко. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. – 898 с.
3. Денисенко, В. В. Легитимность как правовая категория: обоснование концепции / В. В. Денисенко // Российский журнал правовых исследований. – 2018. – № 2 (15). – С. 86–89.
4. Честнов, И. Л. Легитимность права: конструирование и измерение / И. Л. Честнов // Российский журнал правовых исследований. – 2018. – № 2 (15). – С. 9–15.
5. Ветютнев, Ю. Ю. Аксиология правовой формы: монография / Ю. Ю. Ветютнев. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 200 с.
6. Шугуров, М. В. Феномен легитимности права: философско-правовое осмысление / М. В. Шугуров // Российский журнал правовых исследований. – 2018. – № 1 (2). – С. 86–103.
7. Подгурецкий, А. Очерк социологии права / А. Подгурецкий. – М.: Прогресс, 1974. – 328 с.
8. История политических и правовых учений: учебник / под ред. В. С. Нерсесянца. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрид. лит., 1998. – 816 с.
9. Научные основы советского правотворчества / отв. ред. Р. О. Халфина. – М.: Наука, 1981. – 318 с.
10. Ильин, И. А. Теория права и государства / И. А. Ильин ; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2003. – 400 с.

---

**Е. В. Скурко,**  
кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник  
Института научной информации  
по общественным наукам  
(ИНИОН) РАН

**E. V. Skurko,**  
Candidate of Law, Senior Research  
Fellow at Institute of Scientific  
Information for Social Sciences  
of the Russian Academy of Sciences  
(INION RAN)  
skourko@mail.ru

**С. А. Раджабов,**  
доктор юридических наук,  
доцент, заведующий Отделом  
международного права Института  
философии, политологии и права  
имени А. Баховаддинова  
Академии наук Республики  
Таджикистан

**S. A. Rajabov,**  
Doctor of Law, Docent,  
Chief of the Department of theoretical  
problems of modern state and law  
at the A. Bahovaddinov Institute  
of philosophy, political science  
and law of the Academy of Sciences  
of the Republic of Tajikistan  
saidumar1951@mail.ru

**А. Р. Нематов,**  
доктор юридических наук, доцент,  
главный научный сотрудник Отдела  
теоретических проблем современного  
государства и права Института  
философии, политологии и права  
имени А. Баховаддинова Академии  
наук Республики Таджикистан

**A. R. Nematov,**  
Doctor of Law, Docent, Chief Research  
Fellow at the Department of theoretical  
problems of modern state and law  
of the A. Bahovaddinov Institute  
of philosophy, political science  
and law of the Academy of Sciences  
of the Republic of Tajikistan  
anematov@rambler.ru

## **ПОЛИТИКА МНОВЕКТОРНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА, СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ И ОБРАЗОВАНИЯ В ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ ГОСУДАРСТВ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН)\***

**Аннотация:** развитие межгосударственного сотрудничества в сфере науки, культуры и образования в современном мире выступает фактором государственно-правового развития – как отдельных государств, так и в рамках международного сотрудничества, в особенности – в процессах международной интеграции. Проблематика политики многовекторности и эффективности правового регулирования развития сотрудничества в сфере науки, культуры и образования представлена в данной статье на примере Республики Таджикистан.

---

\* Исследование выполнено в рамках Проекта № 18-29-15014 РФФИ.

---

---

*Ключевые слова:* эффективность правового регулирования, правовая политика, глобализация, международная интеграция, научно-техническое сотрудничество, правовые основы сотрудничества в сфере культуры и образования, СНГ, ШОС.

**Multi-vector policy and effectiveness of legal regulation of international scientific and technical cooperation, cooperation in the field of culture and education in integration associations of States (on the example of the Republic of Tajikistan)**

*Abstract:* the development of international cooperation in the field of science, culture and education in the contemporary world is a factor of state and legal development – both for individual States and in the framework of international cooperation, especially within the processes of international integration. The problems of multi-vector policy and the effectiveness of legal regulation of cooperation in the field of science, culture and education are presented in this article on the example of the Republic of Tajikistan.

*Keywords:* effectiveness of legal regulation, legal policy, globalization, international integration, science and technical co-operation, legal base for cooperation in the field of culture and education, CIS, SCO.

В современном мире становится трюизмом утверждать, что изолированность государства в научно-технической, культурной и образовательной сферах сегодня все более оказывается не просто неконструктивной, но составляет самобытные угрозы и риски как для общественного, так и для государственно-правового развития, в условиях которых ими утрачивается значительная доля в конкурентоспособности как в экономическом, так и в социальном и культурном планах, ослабевают как глобальные, так и культурно-исторические связи и отношения.

Принципиальным вопросом, однако, практически для любого современного суверенного государства является то, каким образом и в каком объеме и направлениях развитие межгосударственного взаимодействия в научно-технической сфере, сфере культуры и образования будет служить интересам данного государства и общества, – и в чем могут идти им вразрез, – и, то есть, следовательно, каким образом должна формироваться правовая политика в указанных вопросах.

В общественных науках, в том числе в юриспруденции, принято считать, что эффективность любого действия либо процесса в социальной сфере, – в том числе при развитии правового регулирования, реализации государством правовой политики в тех или иных формах, по тем или иным направлениям, – будет определяться соотношением

целей, которые ставились государством и обществом при их инициации, к результатам, достигнутым по их завершении [1]. Важнейшим вопросом и залогом эффективности государственно-правового развития, следовательно, является то, насколько адекватно были определены цели общественного развития на соответствующем историческом этапе. Зачастую генеральные цели общественного развития получают отражение в конституциях государств, а частные и конкретно-исторические цели формулируются при определении государством правовой политики и программ развития по тем или иным направлениям общественной жизни, а также межгосударственного взаимодействия.

Республика Таджикистан провозглашена ее народом как демократическое, правовое и светское государство, где всегда, наряду с политическими и экономическими отношениями, значительное внимание уделялось развитию гуманитарного сотрудничества и международной интеграции в области науки, культуры и образования.

Политики и общественность современного Таджикистана стоят на позиции, что на современном этапе во всем мире наука играет ключевую роль в политической, экономической и социально-культурной жизни. Именно наука и плодотворная работа научных организаций различных государств способствуют прогрессу обществ, а в условиях глобализации только консолидация и тесное научное сотрудничество способны дать импульс развитию в регионе и в мире в целом.

Вместе с тем глобальная динамика международных отношений последнего времени, все более нарастающие изменения на международной арене требуют не просто анализа, но и осторожного и осмысленного отношения к каждому фактору и к каждой детали – с учетом национальных интересов, реальных возможностей и ресурсов, в том числе в плане развития конструктивного научно-технического сотрудничества между странами, культурного взаимодействия в двустороннем и многостороннем форматах, приведения их в соответствии с интересами каждой страны-участника и с общепринятыми международными нормами.

Современные мировые процессы императивно требуют творческого поиска и верного выбора путей и способов реализации национальных интересов Республики Таджикистан. С одной стороны, идет укрепление отношений в регионе и в мире в целом, однако, с другой стороны, происходит и своего рода «глобализация» таких опасных явлений, как терроризм, экстремизм, радикализм, растет контрабанда наркотических средств и транснациональной организованной преступности в целом, возникают техногенные и антропогенные трудности общепланетарного характера, такие как изменение климата,

---

глобальные эпидемии и др. Все это, в совокупности, с каждым днём всё больше запутывает и усложняет ситуацию. Естественно, такое положение вещей и необходимость решений по обозначенным и иным вопросам требуют развития взаимодействия, широкого и эффективного сотрудничества с мировым сообществом, международными организациями на многосторонней основе, а также на основе двухсторонних отношений – с отдельными странами.

В последние годы в Республике Таджикистан активно происходит развитие правового регулирования в направлении обеспечения свободы движения знаний в интересах общественного развития страны. Постановлением Правительства РТ от 1 октября 2016 г. № 392 была утверждена Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года, в которой устанавливается цель: «формирование знаний и навыков, необходимых для содействия устойчивому развитию Республики Таджикистан»; одним из направлений достижения поставленной цели обозначена «поддержка развития международного научного сотрудничества»; ожидаемым результатом, в частности, должно стать создание условий для активизации механизмов развития «экономики знаний» [2].

Национальная стратегия развития предусматривает решения четырех задач, затрагивающих вопросы выхода из коммуникационного тупика, обеспечения энергетической и продовольственной безопасности, трансформации Республики Таджикистан из преимущественно аграрной страны – в промышленно-аграрную, до 2030 года.

Республика Таджикистан за годы независимости направляла значительные усилия на сохранение сложившихся традиций научно-исследовательской деятельности, фундаментальных и прикладных научных исследований и опытно-конструкторских работ – по приоритетным направлениям естественных, технических, гуманитарных и общественных дисциплин.

Важным фактором современного развития является также гуманитарное сотрудничество, в особенности в направлении культуры и образования. Так, благодаря ряду международных проектов, в рамках межгосударственного сотрудничества, у таджикских граждан появилась возможность получить российское, китайское, европейское и американское образование. Сегодня за рубежом за счет государства обучаются более 12 тысяч талантливых и одарённых молодых людей Республики Таджикистан [3].

Вместе с тем учебные заведения Республики Таджикистан становятся привлекательными не только для граждан страны, но и для иностранцев. Сегодня в высших учебных заведениях обучаются

---

более 3 500 студентов из 28 стран мира. С учётом этого Республика Таджикистан уделяет особое внимание развитию учреждений высшего профессионального образования, прилагает усилия к тому, чтобы войти в единое образовательное пространство, формирующееся в мире сегодня, в том числе путем внедрения международных образовательных стандартов и др. Важным достижением последнего времени в отрасли народного образования Республики Таджикистан является признание документов о высшем профессиональном образовании страны в европейских государствах. Учреждения высшего профессионального образования Таджикистана обеспечивают широкое применение информационно-коммуникационных технологий в учебном процессе, внимательно изучают международный опыт, приводят учебные планы и программы в соответствии с потребностями внутреннего и мирового рынка труда и образования. В 2020 г. планируется завершить переход на мировые образовательные стандарты.

В целях содействия развитию сферы образования и повышению уровня технического и технологического мышления общества Таджикистан объявил 2010 год Годом образования и технической культуры, а период 2020–2040 гг. – «Двадцатилетием изучения и развития естественных, точных и математических наук» [4].

Вместе с тем в условиях глобализации, в стремлении к хозяйственно-экономическому росту, полноценной и полноправной реализации потенциала государств на мировой или региональной арене Республика Таджикистан не исключает вполне оправданного стремления к сохранению ею в условиях все более взаимозависимого мира своего суверенитета и своей культуры. Это тем более важно, что далеко не всегда процессы глобализации экономики, политики, культуры, происходящие в современном мире, оказывают позитивное воздействие. Например, определенную угрозу развитию, самобытности и многообразию национальных культур сегодня несет интенсификация таких факторов, как урбанизация, коммерциализация культуры и иных сфер общественной жизни, и т.п. Таджики как древняя и культурная нация никоим образом не являются противниками взаимного познания различных народов, культур и цивилизаций. Напротив, Республика Таджикистан стремится к развитию диалога цивилизаций, использованию научных открытий и культурных достижений народов как Запада, так и Востока – во имя укрепления светской системы своего государства.

Значительный вклад в развитие различных форм международного сотрудничества в сфере науки, культуры и образования для Республики Таджикистан вносят форматы СНГ и ШОС.

---

Отношения Республики Таджикистан с государствами – членами СНГ в последние годы приобретают тенденцию развития. Это прежде всего относится к связям с Российской Федерацией. Примерами эффективного сотрудничества является открытие филиалов крупнейших университетов России в городе Душанбе, открытие на основе взаимности культурно-информационных центров, а также подготовка в Российской Федерации кадров для различных секторов национальной экономики Республики Таджикистан.

Республика Таджикистан, кроме того, плодотворно сотрудничает со странами ближнего и дальнего зарубежья. Тесные научные связи поддерживаются с научными учреждениями и академиями наук государств постсоветского пространства. В рамках такого сотрудничества проводятся совместные научные исследования, обмен научной информацией, создаются совместные исследовательские центры, совместно разрабатывается и используется научное оборудование и др. Правовую основу обозначенных связей и отношений составляет заключение как двусторонних, так и многосторонних договоров, в том числе в рамках международных организаций. По обозначенным направлениям Республика Таджикистан тесно взаимодействует с Российской Федерацией, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Украиной, Узбекистаном, Туркменистаном. Среди стран дальнего зарубежья можно указать такие страны, как Китай, Япония, Индия, Словакия, Чехия, Германия, Турция, Вьетнам и многие другие.

В рамках СНГ с целью подготовки высококвалифицированных научных кадров между Республикой Таджикистан и Российской Федерацией подписано Соглашение о сотрудничестве в области аттестации научных и научно-педагогических кадров высшей квалификации от 12 февраля 1997 г. Подписано Соглашение о научном сотрудничестве между Академией наук Республики Таджикистан и Национальной академией наук Азербайджана. Заключено Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Армении о взаимном признании и равноценности выданных государственных документов по образовательным специальностям, а также по ученым степеням и ученым званиям.

Таджикистан активно развивает сотрудничество в рамках таких универсальных международных организаций, как ЮНЕСКО, а также на уровне региональных организаций, направленных на развитие сферы науки, культуры и образования, как-то: МФГС, СНГ, ШОС, МААН и др.

---

Важное значение в решении задач Республики Таджикистан в плане укрепления международного сотрудничества в сфере науки, культуры и образования (а также в сфере безопасности и ряде др.) приобретает Шанхайская организация сотрудничества (ШОС).

В формате ШОС, с первых дней от учреждения, было сделано много шагов в плане решения большого круга региональных вопросов, в том числе по организации экономического сотрудничества государств-членов, и иных задачах. В рамках деятельности ШОС в Таджикистане был реализован ряд проектов общенационального характера. В связи с этим, развивая свою деятельность в рамках данной организации, Республика Таджикистан полагает одной из важнейших задач внешней политики в Азии укрепление многоотраслевых отношений в различных форматах системы ШОС.

На Азиатском континенте, кроме того, Республика Таджикистан развивает сотрудничество с Республикой Корея, Государством Катар, Иорданским Хашимитским Королевством и другими дружественными странами, прилагает усилия к налаживанию с ними сотрудничества в сферах образования, культуры и науки.

Например, Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Южной Кореи об экономическом и научно-техническом сотрудничестве предусматривает: обмен публикаций и информации, имеющих экономический, научный и технический характер; обмен ученых, исследователей, специалистов различных отраслей знаний; взаимное участие в научных мероприятиях; реализацию совместных научно-исследовательских проектов и другие формы сотрудничества [5]. Ряд такого рода соглашений заключен также между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Государства Катар [6], Правительством Республики Таджикистан и Правительством Иорданского Хашимитского Королевства [7] – и др.

### Список литературы:

1. Кудрявцев, В.Н. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко и др. – М.: Юридическая литература, 1980. – 280 с.
2. Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: [http://kor.tj/doc/NSR-2030\\_russkij.pdf](http://kor.tj/doc/NSR-2030_russkij.pdf) (дата обращения: 06.01.2020).
3. Послание Президента Республики Таджикистан Маджлиси Оли от 23 января 2015 г. URL: <http://www.prezident.tj> (дата обращения: 10.01.2020).
4. Послание Президента Республики Таджикистан, Лидера нации уважаемого Эмомали Рахмона Маджлиси Оли от 26 декабря 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://prezident.tj/ru/node/21977#farkhor> (дата обращения: 10.01.2020).

5. Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Южной Кореи об экономическом и научно-техническом сотрудничестве: ратифицировано Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 августа 2015 г. № 507 // Единый государственный реестр нормативных правовых актов Республики Таджикистан. Официальное издание. № 8. – Душанбе: Минюст РТ, 2015. – С. 5–6.

6. Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Государства Катар о сотрудничестве в сфере культуры: утверждено Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 11 августа 2017 г. № 376 // Единый государственный реестр нормативных правовых актов Республики Таджикистан. Официальное издание. № 8. – Душанбе: Минюст РТ, 2017. – С. 10–11.

7. Соглашение между Правительством Республики Таджикистан и Правительством Иорданского Хашимитского Королевства о сотрудничестве в сферах культуры и искусства: утверждено Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 26 апреля 2018 г. № 204 // Единый государственный реестр нормативных правовых актов Республики Таджикистан. Официальное издание. № 4. Часть 1. – Душанбе: Минюст РТ, 2018. – С. 83–84.

**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, Saratov branch of the Institute of state and law of the Russian Academy of Sciences  
olegoleg81@mail.ru*

## **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЗОН ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

**Аннотация:** актуальность статьи связана с необходимостью выработки и реализации эффективной правовой политики в сфере установления особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Цель статьи – рассмотреть проблемы правовой политики в сфере организации функционирования зон территориального развития как одного из инструментов ускорения социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя федеральное законодательство, автор пришел к выводу о том, что правовая политика в сфере организации функционирования зон территориального развития нуждается в совершенствовании по ряду направлений, включая разработку и последующую реали-

зацию приемлемого для субъектов Российской Федерации и эффективного механизма функционирования зон территориального развития, что позволит сформировать целостную систему особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности для поддержки субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития, повышения их инвестиционной привлекательности, создания новых рабочих мест.

**Ключевые слова:** правовая политика, административно-правовые режимы, зоны территориального развития, правовое регулирование, модернизация правовой системы.

### Legal policy in the sphere of organization of functioning of territorial development zones

**Abstract:** *the relevance of the article is related to the need to develop and implement an effective legal policy in the field of establishing special administrative and legal regimes for economic activity. The purpose of the article is to consider the problems of legal policy in the sphere of organizing the functioning of territorial development zones as one of the tools for accelerating the socio-economic development of the Russian Federation's subjects. The tasks were implemented using General scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing Federal legislation, the author came to the conclusion that the legal policy in the sphere of organization of functioning of zones of territorial development needs to be improved in a number of areas, including the development and implementation acceptable to the subjects of the Russian Federation and effective functioning of the regional development zones, which will allow to form a coherent system of special administrative legal regimes of economic activity to support subjects of the Russian Federation with a low level of socio-economic development, increase their investment attractiveness and create new jobs.*

**Keywords:** *legal policy, administrative and legal regimes, zones of territorial development, legal regulation, modernization of the legal system.*

Тенденцией последних полутора десятилетий в государственном управлении в области экономики является формирование нормативной основы ускоренного экономического развития как Российской Федерации в целом, так и отдельных территорий в частности. Одним из инструментов интенсификации развития отдельных территорий является формирование особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности. Они не являются новыми для постсоветского исторического этапа развития России, но до 2005 г. создание подобных режимов носило непоследовательный характер, о чем свидетельствует законодательное и подзаконное правовое регулирование, содержание которого показывает отсутствие на тот момент у руководства государства четкого понимания целей создания и механизмов функционирования подобных режимов.

---

Потребности развития экономики потребовали коррекции правовой политики Российской Федерации в сфере совершенствования указанных режимов. Этому в значительной мере поспособствовали процессы регионализации и глобализации, обуславливающие взаимосвязь экономик разных государств. Показателем развития данных процессов становится реализация возможности повышения инвестиционной привлекательности отдельных территорий Российской Федерации для иностранных партнеров, что требует разработки качественной законодательной и подзаконной базы, определяющей систему и порядок публичного управления на соответствующих территориях.

Развитие отечественного законодательства об особых административно-правовых режимах осуществления экономической деятельности привело к формированию трех моделей, в рамках которых должны реализовываться механизмы ее стимулирования. Это модели особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития и зон территориального развития. Для каждой модели характерны собственный вариант организации системы публичного управления в целях упорядочения экономических процессов, а также собственный подбор инструментов для их активизации.

Следует отметить наличие определенной степени системности подхода законодателя к нормативно-правовому закреплению соответствующих режимов. Любая система предполагает наличие комплекса взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, что в рамках обозначенных режимов проявляется в их взаимодополняющем характере. В частности, исключается формирование зон территориального развития в муниципальных образованиях, в которых уже действуют особые экономические зоны. В целом зоны территориального развития рассматриваются в научной литературе как «упрощенный» вариант особых экономических зон [1, с. 30], которые могут формироваться в тех случаях, когда возможности и перспективность создания особых экономических зон на тех или иных территориях уже исчерпаны.

Правовая политика Российской Федерации в сфере организации функционирования зон территориального развития нашла свое выражение в принятии Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 24 апреля 2020 г.) [2] (далее – Федеральный закон о зонах территориального развития).

Оценки принятия этого Закона в юридической литературе разнятся. В одних случаях утверждается о «прорывном» предназначении зон территориального развития, которые могут разрешить

---

---

проблемы моногородов, обеспечивая стимулирование комплексного социально-экономического развития территории, восстановление агропромышленного производства и формирование иных позитивных экономических тенденций [3, с. 183], а в других – о непоследовательности деятельности законодателя и принятии им непродуманных решений [4, с. 41]. Кроме того, Е. М. Бухвальд утверждает, что зоны территориального развития дублируют особые экономические зоны, в чем отсутствует необходимость [1, с. 30].

Несмотря на упомянутую системность в подходе законодателя к исследуемым режимам, в действительности о фактическом формировании системы административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности говорить не приходится. Если из системы выпадает какой-либо элемент, то ее эффективное функционирование невозможно. Зоны территориального развития как звено данной системы предназначены для выполнения определенной роли – оказания поддержки так называемым депрессивным регионам, то есть субъектам Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития, что даст им возможность получить импульс к соответствующему развитию через повышение инвестиционной привлекательности, создание новых рабочих мест и реализацию перспективных проектов [5, с. 13–19]. О необходимости выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации говорится как о цели принятия Федерального закона о зонах территориального развития и в пояснительной записке к нему [6].

В действительности же зон территориального развития не существует. Все усилия разработчиков данного Закона на настоящий момент напрасны, и не просматриваются какие-либо перспективы изменения ситуации. Полномочием создавать указанные зоны наделено Правительство Российской Федерации, которое за период с 2012 г. по 2020 г. не приняло ни одного постановления по вопросу учреждения каких-либо зон территориального развития. Следовательно, правовой механизм выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации не сформирован.

В связи с этим удивление вызывает деятельность законодателя по совершенствованию организации публичного управления на этих территориях. В Федеральный закон о зонах территориального развития неоднократно вносились изменения и дополнения, которые были направлены, в первую очередь, на коррекцию полномочий отвечающего за эти территории федерального органа исполнительной власти (Министерства экономического развития Российской Федерации) и администрации зоны территориального развития (уполномоченного

---

органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации). Представляется, что внесение поправок в закон должно быть обусловлено, в первую очередь, недостатками правоприменительной практики, показывающими неэффективную реализацию соответствующих норм, а также необходимостью обеспечения внутренней согласованности норм, сочетания его текста с положениями других законодательных актов. Однако указанные изменения и дополнения не могли быть внесены по первому из указанных оснований ввиду отсутствия практики применения данного Закона. При этом усилены полномочия Министерства экономического развития РФ за счет возложения на него контроля за достижением значений показателей оценки эффективности функционирования зоны территориального развития, несмотря на то, что опыта оценки эффективности данного режима не существует. Чем мотивирован такой шаг законодателя, в пояснительной записке к соответствующему законопроекту не объясняется [7].

Следует отметить, что обеспечение реализации Федерального закона о зонах территориального развития в значительной мере обуславливается подзаконным нормативно-правовым регулированием, осуществляемым Правительством РФ и Министерством экономического развития РФ. Все необходимые для этого 9 нормативных актов были приняты в 2012–2013 гг., что говорит, с одной стороны, о существенном объеме проделанной правотворческой работы, а с другой – о неэффективности нормотворческой политики в данном направлении и бессмысленности приложенных усилий ввиду отсутствия ожидаемых практических результатов.

В 2019–2020 гг. постановлением Правительства РФ был скорректирован перечень субъектов РФ, в которых могут создаваться исследуемые зоны, а законодателем продолжена работа по совершенствованию текста Федерального закона о зонах территориального развития. Вместе с тем создается впечатление «заброшенности» органами законодательной и исполнительной власти данного инструмента ускорения социально-экономического развития территорий, поскольку не усматривается каких-либо четко выраженных намерений Правительства РФ по созданию зон территориального развития. На эту «заброшенность» намекают и архаичные положения Федерального закона о зонах территориального развития, связанные с Инвестиционным фондом РФ, предоставление бюджетных ассигнований из которого рассматривается как основная мера государственной поддержки резидентов зон территориального развития. Однако указанный фонд был ликвидирован в 2017 году.

---

Во многом создавшееся положение обусловлено отношением органов государственной власти субъектов Российской Федерации к возможности создания на территориях соответствующих муниципальных образований зон территориального развития. Основным условием создания таких зон является детализированная программа, включающая наименования муниципальных образований, в которых планируется создать данные зоны, оказываемые меры экономической поддержки, объекты инфраструктуры, которые предполагается возвести, и иные показатели, подлежащие включению в стратегию социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу. При этом следует иметь в виду, что только в 20 субъектах Российской Федерации могут быть организованы зоны территориального развития, перечень которых утвержден Правительством РФ [8].

Указанные субъекты Российской Федерации, если исходить из степени их ориентированности на создание зон территориального развития, можно разделить на три вида:

1) имеющие явную заинтересованность в их создании, что выражается в указании в стратегии социально-экономического развития региона всех необходимых сведений о планируемых к созданию зонах (Республика Адыгея [9], Забайкальский край [10]);

2) допускающие в перспективе создание зон территориального развития, о чем свидетельствует упоминание в стратегиях социально-экономического развития о возможности их формирования (Республика Тыва [11], Ивановская область [12]). При этом такое упоминание не может служить правовым основанием для учреждения Правительством РФ зон территориального развития в соответствующих регионах;

3) не имеющие заинтересованности в их создании (остальные субъекты Российской Федерации). Это проявляется либо в отсутствии в стратегии социально-экономического развития информации о соответствующих перспективах, либо в обосновании невозможности или бесперспективности их формирования. В частности, в Стратегии социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания до 2030 года говорится о том, что создание зон территориального развития может способствовать излишней бюрократизации инвестиционных процессов и возникновению противоречий в системе публичного управления между действующими республиканскими органами государственного управления и органами местного самоуправления, с одной стороны, и администрацией зоны территориального развития, с другой. Указанные риски не могут быть

---

компенсированы какой-либо существенной финансовой выгодой для республики, а привлечь прямые инвестиции из федерального бюджета в экономику республики для создания объектов транспорта и энергетики затруднительно [13].

Складывается парадоксальная управленческая ситуация: Правительство РФ для периодического переутверждения перечня субъектов Российской Федерации проводит колоссальный объем работы по оценке уровня их социально-экономического развития по 9 показателям, установленным в ч. 2 ст. 4 Федерального закона о зонах территориального развития, однако выявленным по результатам такой работы субъектам Российской Федерации зоны территориального развития, как правило, не нужны, а в регионах, проявивших заинтересованность, Правительством РФ они так и не учреждены. Указанная ситуация говорит об отсутствии взаимосвязи в системе субъектов публичного управления на федеральном и региональном уровнях, рассогласованности их деятельности по вопросу создания зон территориального развития.

Следует также согласиться с высказываемыми в научной литературе замечаниями о причинах того, что высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации не создаются условия для подачи заявок и не подаются такие заявки в Правительство РФ. К ним относят недостаточную прозрачность инструментов реализации федерального закона, отсутствие указания относительно источников финансирования возведения объектов капитального строительства и иных мер государственной поддержки в условиях, когда Инвестиционный фонд РФ упразднен, а другие источники не определены [14, с. 33].

Очевидно, что правовая политика в сфере организации функционирования зон территориального развития нуждается в коррекции. Изначально до принятия Федерального закона о зонах территориального развития Правительству РФ совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо было выработать приемлемый и удобный для регионов механизм стимулирования социально-экономического развития отдельных территорий с низкими показателями развития, а также оптимальный вариант осуществления публичного управления на данных территориях. Однако концепция действующего закона оказалась рассчитанной на небольшой перечень субъектов Российской Федерации, единицы из которых планируют создание зон территориального развития. В сложившейся ситуации необходим учет потребностей субъектов Российской Федерации, который может быть реализован через такую форму управленческой

---

деятельности, как проведение Правительством РФ совещательно-координационных мероприятий с привлечением представителей органов исполнительной власти субъектов РФ для обсуждения положений законодательства, обуславливающих низкий уровень привлекательности зон территориального развития как инструмента выравнивания уровня социально-экономического развития регионов. На основе полученной в ходе таких мероприятий информации может быть подготовлен аналитический материал, который может быть использован для разработки проекта внесения изменений и дополнений в Федеральный закон о зонах территориального развития с последующим обращением Правительства РФ к законодателю с соответствующей инициативой. Разработка и последующая реализация приемлемого для регионов и эффективного механизма функционирования зон территориального развития позволит восполнить недостающее звено в системе особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, что имеет существенное значение для модернизации правовой системы Российской Федерации.

### Список литературы:

1. Бухвальд, Е.М. «Зоны территориального развития» и усиление роли субфедерального звена управления в модернизации российской экономики / Е.М. Бухвальд // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 27–38.
2. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49, ч. 5, ст. 7070; – 2020. – № 17, ст. 2725.
3. Мотуренко, С.М. Зоны территориального развития как новая форма развития предпринимательства / С.М. Мотуренко // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2014. – № 1. – С. 178–189.
4. Глушко, Е.К. Административные режимы территорий / Е.К. Глушко. – М.: ТЕИС, 2017. – 128 с.
5. Самарина, Т.П. Закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации» как новый инструмент социально-экономического развития депрессивных регионов / Т.П. Самарина // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. – 2012. – № 3 (446). – С. 13–19.
6. Официальный сайт Государственной Думы Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/181650-5> (дата обращения: 04.12.2020).
7. Официальный сайт Государственной Думы Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/344280-6> (дата обращения: 04.12.2020).

---

8. Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития : постановление Правительства РФ от 23 декабря 2019 г. № 1770 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 52, ч. 2, ст. 8001.

9. О Стратегии социально-экономического развития Республики Адыгея до 2030 года : постановление Кабинета Министров Республики Адыгея от 26 декабря 2018 г. № 286 // Советская Адыгея. – 2019. – 10 января.

10. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Забайкальского края на период до 2030 года : постановление Правительства Забайкальского края от 26 декабря 2013 г. № 586 (в ред. от 13 ноября 2020 г.) // Азия-Экспресс. – 2013. – 31 декабря.

11. О Стратегии социально-экономического развития Республики Тыва до 2030 года : постановление Правительства Республики Тыва от 24 декабря 2018 г. № 638 (в ред. от 28 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 28.12.2018.

12. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года : постановление Правительства Ивановской области от 4 июня 2015 г. № 240-п (в ред. от 28 июня 2017 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.06.2015; 30.06.2017.

13. О Стратегии социально-экономического развития Республики Северная Осетия-Алания до 2030 года : закон Республики Северная Осетия-Алания от 18 сентября 2019 г. № 60-РЗ // Северная Осетия. – 2019. – 2 октября.

14. Коокуева, В.В. К вопросу о создании в России зон территориального развития / В.В. Коокуева, Ю.С. Церцеил // Вектор экономики. – 2019. – № 7.

**Д.В. Ванин,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры уголовного процесса  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**D.V. Vanin,**

*Candidate of Law, Associate professor  
of the Department of Criminal Procedure  
Saratov State Law Academy*

**А.В. Калинин,**

*кандидат юридических наук,  
руководитель отделения факультета  
подготовки научно-педагогических  
кадров Санкт-Петербургской  
академии Следственного комитета  
России, капитан юстиции*

**A.V. Kalinkin,**

*Candidate of Law, head of department  
of the Faculty of Training of Scientific  
and Pedagogical Personnel  
of the St. Petersburg Academy of  
the Investigative Committee,  
Captain of Justice*

## **К ВОПРОСУ О ПЕРЕСМОТРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРИНЦИПА РАЗУМНОСТИ СРОКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

**Аннотация:** статья посвящена исследованию разумности как принципа уголовного судопроизводства. Целью статьи является раскрытие правовой сущности разумности как требования, предъявляемого к срокам уголовного судопроизводства, формирование конкретных предложений по дальнейшему совершенствованию право-временного урегулирования уголовного судопроизводства. Были применены такие методы исследования, как системный подход, сравнение, описание, интерпретация. Также применялись теоретические методы: формальный и диалектической логики, частно-научные методы: сравнительно-правовой и метод толкования правовых норм. Проведенный анализ действующего уголовно-процессуального законодательства, а также позиций ученых показал неудачную с этимологической точки зрения формулировку принципа разумности сроков уголовного судопроизводства. Кроме того, ст. 6.1 УПК содержит нормы, которые по своей правовой сущности не имеют основополагающего (принципиального) значения для построения всей уголовно-процессуальной деятельности.

Авторы приходят к выводу о необходимости пересмотра законодательного закрепления принципа разумности сроков уголовного судопроизводства. Формируются предложения по дальнейшему совершенствованию право-временного урегулирования уголовного судопроизводства.

**Ключевые слова:** принцип разумности, уголовно-процессуальные сроки, общие и частные критерии разумности сроков, предварительная проверка, разумность срока уголовного преследования, приостановление предварительного следствия.

---

## On the question of reviewing the legislative consolidation of the principle of reasonableness of the terms of criminal proceedings

**Abstract:** *the article is devoted to the study of reasonableness as a principle of criminal proceedings. The purpose of the article is to reveal the legal essence of reasonableness as a requirement for the terms of criminal proceedings, to form specific proposals for further improvement of the legal and temporary settlement of criminal proceedings. Such research methods as a systematic approach, comparison, description, and interpretation were applied. Theoretical methods were also used: formal and dialectical logic, private-scientific methods: comparative-legal and the method of interpretation of legal norms. The analysis of the current criminal procedure legislation, as well as the positions of scientists, showed an unsuccessful etymological formulation of the principle of reasonableness of the terms of criminal proceedings. In addition, Article 6.1 of the Code of Criminal Procedure contains norms that, by their legal nature, do not have a fundamental (fundamental) significance for the construction of all criminal procedural activities.*

*The authors come to the conclusion that it is necessary to review the legislative consolidation of the principle of reasonableness of the terms of criminal proceedings.*

**Keywords:** *the principle of reasonableness, criminal procedure terms, general and specific criteria for the reasonableness of deadlines, preliminary check, proceeding, criminal action, suspension of the preliminary investigation.*

В целях борьбы с необоснованным затягиванием расследования и судебного рассмотрения уголовных дел законодатель ввел в 2010 г. в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации статью 6.1 «Разумность сроков уголовного судопроизводства». Необходимо отметить, что требование разумности сроков уголовного судопроизводства является одним из аспектов разумности как универсальной общеправовой категории. По этому вопросу Е. В. Рябцева пишет, что «под разумностью в общенаучном значении необходимо понимать присущую субъекту познавательную способность, предполагающую нормальную деятельность его сознания, направленную на установление, упорядочение, систематизацию и выявление смыслового содержания, внутренних и внешних связей вещей и явлений» [1, с. 287]. В этой связи свойство разумности присуще субъекту какой-либо деятельности, проявляющееся в способности его сознания устанавливать, упорядочивать, систематизировать и выявлять смысловое содержание, внутренних и внешних связей вещей и явлений. По этой причине процессуальные сроки, будучи разновидностью право-временных средств регулирования уголовно-процессуальной деятельности [2, с. 16], свойством разумности обладать не могут.

Более того, по справедливому замечанию В. В. Никольского, «сами категории “уголовно-процессуальные сроки” либо “разумные сроки”,

---

---

исходя из своего этимологического смысла (сущности) не могут выступать в качестве исходной идеи (принципа) построения уголовного судопроизводства. Правовые категории «принцип» и «срок» – разноплановые явления. Принципы как исходные правовые положения могут определять порядок закрепления, определения, установления сроков, являться исходной идеей, лежащей в основе построения института уголовно-процессуальных сроков, но сами сроки (определенные временные интервалы) не могут иметь значение принципов уголовного судопроизводства» [3, с. 127].

На основании изложенного представляется необходимым разумность рассматривать в более широком аспекте как универсальное требование, распространяющееся не только на процессуальные сроки уголовного судопроизводства, но и на отдельные процессуальные действия и решения, а также на производство по уголовному делу в целом. Глубоко убеждены, что не только установленные законом сроки, но и каждое действие и решение, принимаемое по уголовному делу, а также сама уголовно-процессуальная деятельность в целом должны быть подчинены требованию разумности.

Согласно ч. 1 ст. 6.1 УПК РФ требование разумности распространяется на весь срок производства по уголовному делу. Однако часть 2 анализируемой статьи закрепляет норму, согласно которой во всех без исключения случаях сроки уголовного преследования, назначения наказания и прекращения уголовного преследования должны отвечать требованию разумности. Получилась парадоксальная ситуация – в рамках всеобщего требования разумности ко всем без исключения срокам производства по уголовному делу выделяется отдельно требование разумности к отдельным право-временным средствам регулирования уголовно-процессуальной деятельности. Если разумность как требование к срокам уголовного судопроизводства закреплено законодателем в качестве принципа уголовного судопроизводства, то это основное правовое положение в равной мере должно распространяться на все без исключения право-временные интервалы, установленные законом. Было бы парадоксальным в ст. 7 УПК закреплять, что требование законности в обязательном порядке распространяется, например, на приговор суда.

Вызывает также замечание наметившаяся тенденция реформирования ст. 6.1 УПК РФ посредством закрепления в ней частных случаев определения разумности отдельных право-временных интервалов осуществления уголовно-процессуальной деятельности. Так, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 273-ФЗ [4] ст. 6.1 УПК РФ была дополнена частью 3.1, закрепившей требование разум-

---

ности к периоду со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу по основанию, предусмотренному пунктом 1 части первой статьи 208 УПК РФ.

Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 190-ФЗ [5] анализируемая статья была дополнена частью 3.2, устанавливающей разумный срок применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество лиц, не являющихся подозреваемыми, обвиняемыми или лицами, несущими по закону материальную ответственность за их действия, в ходе уголовного судопроизводства.

В 2016 г. Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 331-ФЗ [6] закреплено требование разумности применительно к сроку досудебного производства, который включает в себя период со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела либо о прекращении уголовного дела по основанию, предусмотренному п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

В 2020 г. Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 243-ФЗ [7] была изменена редакция ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ. Эти изменения были обусловлены позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной им в Постановлении от 13 июня 2019 г. № 23-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6<sup>1</sup> Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б. А. Сотникова». В интересах потерпевшего или иного заинтересованного лица, которому деянием, запрещенным уголовным законом, причинен вред, было закреплено требование разумности применительно к периоду со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора.

При этом применительно к каждому отмеченному выше право-временному интервалу законодатель закрепляет критерии разумности. Многие критерии многократно дублируются, например, такие как: правовая и фактическая сложность уголовного дела; поведение участников уголовного судопроизводства; достаточность и эффективность действий суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования или рассмотрения уголовного дела и др., что, безусловно, противоречит правилам юридической техники.

Считаем неуместным закрепление в ч. 3, 3.1, 3.2, 3.3 ст. 6.1 УПК частных случаев определения разумности отдельных право-времен-

---

---

ных интервалов. Принцип разумности как всеобщее требование применительно к срокам уголовного судопроизводства должен устанавливать исходные, основные правовые положения право-временного регулирования уголовно-процессуальной деятельности. По этой причине в ч. 3 ст. 6.1 УПК логично ограничиться закреплением **общих** критериев разумности сроков уголовного судопроизводства, таких как:

- правовая и фактическая сложность уголовного дела;
- поведение участников уголовного судопроизводства;
- достаточность и эффективность действий суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного осуществления уголовного преследования или рассмотрения уголовного дела;
- общая продолжительность уголовного судопроизводства.

В свою очередь нормы, устанавливающие отдельные право-временные интервалы осуществления уголовно-процессуальной деятельности и **частные** критерии оценки их временной продолжительности, закрепленные в ч. 3, 3.1, 3.2, 3.3 ст. 6.1 УПК, более правильным представляется перенести в соответствующие главы уголовно-процессуального закона, посвященные регулированию соответствующей разновидности уголовно-процессуальных правоотношений.

С этой целью в уголовно-процессуальный закон необходимо внести следующие изменения.

Во-первых, норму, устанавливающую требование разумности срока уголовного судопроизводства, который включает в себя период со дня начала осуществления уголовного преследования до дня прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора, логично поместить в главу 3 УПК. С этой целью ч. 2 ст. 21 УПК необходимо изложить в следующей редакции: «В каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель **в разумные сроки** принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления». В ч. 2.1 ст. 21 УПК закрепить норму, согласно которой «при определении разумности срока уголовного преследования, который включает в себя период со дня начала осуществления уголовного преследования, до дня прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора учитываются общие обстоятельства, закрепленные в ч. 3 ст. 6.1 настоящего Кодекса, а также своевременность обращения лица, которому деянием, запрещенным

---

уголовным законом, причинен вред, с заявлением о преступлении, сложность материалов проверки сообщения о преступлении или уголовного дела».

Во-вторых, норму, закрепленную в ч. 3.1 ст. 6.1 УПК, уместно перенести в главу 28 УПК, дополнив ст. 208 УПК ч. 5.1 следующего содержания: «при оценке разумности срока досудебного производства, который включает в себя период со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу по основанию, предусмотренному пунктом 1 части первой статьи 208 настоящего Кодекса, учитываются такие обстоятельства, закрепленные в ч. 3 ст. 6.1 настоящего Кодекса, а также достаточность и эффективность действий прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного возбуждения уголовного дела, установления лица, подлежащего привлечению в качестве подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления, а также общая продолжительность досудебного производства по уголовному делу».

В-третьих, норма, закрепленная в ч. 3.2 ст. 6.1 УПК, нуждается в переносе в главу 14 УПК. Статью 115 УПК необходимо дополнить частью 3.1 следующего содержания: «при оценке разумности срока применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество лиц, не являющихся подозреваемыми, обвиняемыми или лицами, несущими по закону материальную ответственность за их действия, в ходе уголовного судопроизводства учитываются обстоятельства, указанные в части третьей ст. 6.1 настоящего Кодекса, а также общая продолжительность применения меры процессуального принуждения в виде наложения ареста на имущество в ходе уголовного судопроизводства».

В-четвертых, норму, закрепленную в ч. 3.3 ст. 6.1 УПК, необходимо перенести в главу 20 УПК, дополнив ст. 148 ч. 4.2 следующего содержания: «Решение об отказе в возбуждении уголовного дела принимается в установленные настоящим Кодексом сроки. При оценке разумности срока, который включает в себя период со дня подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела, учитываются такие обстоятельства, как своевременность обращения лица, которому деянием, запрещенным уголовным законом, причинен вред, с заявлением о преступлении, правовая и фактическая сложность материалов проверки сообщения о преступлении, поведение лица, которому деянием, запрещенным

---

уголовным законом, причинен вред, иных участников предварительной проверки, достаточность и эффективность действий прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания, дознавателя, производимых в целях своевременного реагирования на поступившее сообщение о преступлении.

Резюмируя изложенное, отметим, что разумность необходимо рассматривать в качестве правового требования (критерия), предъявляемого к право-временным средствам регулирования уголовно-процессуальной деятельности.

В ст. 6.1 УПК необходимо закрепить исходные, основные правовые положения требования разумности применительно к срокам уголовного судопроизводства. В ч. 3 ст. 6.1 УПК представляется необходимым ограничиться закреплением **общих** критериев разумности сроков уголовного судопроизводства. В свою очередь нормы, закрепленные в действующей редакции ч. 3, а также ч. 3.1, 3.2, 3.3 ст. 6.1 УПК, устанавливающие отдельные право-временные интервалы осуществления уголовно-процессуальной деятельности и **частные** критерии оценки их временной продолжительности, логично перенести в главы уголовно-процессуального закона, посвященные регулированию соответствующей разновидности уголовно-процессуальных правоотношений.

### Список литературы:

1. Рябцева, Е.В. Реализация принципа разумности в уголовном процессе России / Е.В. Рябцева // Уголовная юстиция: связь времен : материалы международной научной конференции (6-8 августа 2010 г.). – СПб., 2010.

2. Петрова, Г.Б. Сроки как элемент правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности / Г.Б. Петрова ; под ред. В.М. Корнукова. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2006.

3. Никольский, В.В. Разумность: принцип, метод и режим уголовного судопроизводства / В.В. Никольский // Публичное и частное право. Московский психолого-социальный университет. – 2018. – № 1(37).

4. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 273-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [Consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165854/](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165854/) (дата обращения 19.10.2020.).

5. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/71108372/> (дата обращения: 19.10.2020.).

6. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 331-ФЗ «О внесении изменения в статью 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document...0001201607040118> (дата обращения: 19.10.2020).

7. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 243-ФЗ «О внесении изменения в статью 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: [http://Consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_358675/](http://Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358675/) (дата обращения: 19.10.2020).

**Е.В. Ильгова,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
ректор Саратовской государственной  
юридической академии*

**E. V. Ilgova,**

*Candidate of Law, Associate professor,  
Rector of the Saratov State Law Academy  
k\_ilgova@mail.ru*

**В.Ф. Борисова,**

*кандидат юридических наук,  
доцент, доцент кафедры  
гражданского процесса Саратовской  
государственной юридической  
академии*

**V. F. Borisova,**

*Candidate of Law, Associate professor,  
Associate pro-fessor of the Department  
of Civil Procedure Saratov State Law  
Academy  
vfb2709@yandex.ru*

**Н.В. Спесивов,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры уголовного процесса  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**N. V. Spesivov,**

*Candidate of Law, Associate professor,  
Associate professor of the Department  
of Criminal Procedure Saratov State  
Law Academy  
nikita\_spesivov@bk.ru*

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ В РАССМОТРЕНИИ СУДАМИ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПРЕБЫВАНИЕМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО В СПЕЦИАЛЬНОМ УЧЕБНО-ВОСПИТАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ ЗАКРЫТОГО ТИПА\*

**Аннотация:** *статья посвящена исследованию отдельных аспектов порядка подготовки комиссией по делам несовершеннолетних и защите их права ходатайства о помещении ребенка в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого*

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00686.

---

типа. Отдельное внимание уделено перспективам правового регулирования порядка рассмотрения судами дел о помещении несовершеннолетних в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, выявлено несоответствие предлагаемой процедуры правовой природе дел административного производства.

**Ключевые слова:** комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, несовершеннолетний, административное судопроизводство.

### **Problems of legal regulation of participation of commissions on minors' affairs and protection of their rights in court proceedings related to the stay of a minor in a special educational institution of a closed type**

**Abstract:** the article is devoted to the study of certain aspects of the procedure for preparation by the Commission on juvenile affairs and protection of their right to apply for placement of a child in a special educational institution of a closed type. Special attention is paid to the prospects of legal regulation of the procedure for consideration by courts of cases of placement of imperfect children in a special educational institution of a closed type, the discrepancy between the proposed procedure and the legal nature of administrative proceedings is revealed.

**Keywords:** commission on minors' affairs and protection of their rights, special educational institution of closed type, minor, administrative proceedings.

Глава III Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [1] регулирует производство по материалам о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (далее – СУВУЗТ).

На основании ст. 15 Закона в СУВУЗТ могут быть помещены несовершеннолетние в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет, нуждающиеся в особых условиях воспитания, обучения и требующие специального педагогического подхода в случаях, если они:

- не подлежат уголовной ответственности в связи с тем, что к моменту совершения общественно опасного деяния не достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность;
- достигли возраста, с которого наступает уголовная ответственность, и не подлежат привлечению к ней в связи с тем, что вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, во время совершения общественно опасного деяния не могли в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия);

---

■ осуждены за совершение преступления средней тяжести или тяжкого преступления и освобождены судом от наказания в связи с помещением в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, применяемым в качестве принудительной меры воспитательного характера. Ее целью является исправление несовершеннолетнего, если он нуждается в особых условиях воспитания, обучения с использованием специального педагогического подхода. Срок помещения несовершеннолетнего в СУВУЗТ не может превышать 3 года (ч. 2 ст. 92 Уголовного кодекса РФ).

В отношении такого лица в возбуждении уголовного дела может быть отказано либо оно прекращается. Соответствующие материалы незамедлительно передаются органом внутренних дел, следственным органом или прокурором в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее КДН и ЗП). Комиссия в течение 10 дней должна решить вопрос о возможности применения к несовершеннолетнему мер воздействия или подготовки для суда ходатайства о его помещении в СУВУЗТ (ст. 26 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»). На основании Постановления Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» [2] комиссии по делам несовершеннолетних рассматривают материалы о фактах совершения несовершеннолетними, не подлежащими уголовной ответственности, и принимают решения о применении к ним мер воспитательного воздействия или о ходатайстве перед судом об их помещении в СУВУЗТ, а также ходатайства, просьбы, жалобы и другие обращения несовершеннолетних или их родителей (законных представителей).

В обязательном порядке на заседание КДН и ЗП приглашаются: несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности; его родители или иные законные представители; адвокат (при наличии). Решения КДН и ЗП принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии.

КДН и ЗП могут отказать в применении мер воспитательного воздействия к несовершеннолетнему и в заявлении ходатайства перед судом о помещении ребенка в СУВУЗТ. Такое решение может быть принято, если установлено, что преступление несовершеннолетний совершил при случайном стечении обстоятельств, раскаивается в содеянном, исправился. При этом должно быть установлено, что законные представители ребенка надлежаще осуществляют свои функции по его воспитанию и содержанию [3].

---

В случае принятия решения ходатайствовать перед судом о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа постановление КДН и ЗП вместе с представленными материалами направляется в орган внутренних дел и прокурору. Прокурор или начальник органа внутренних дел направляют в суд постановление КДН и ЗП, содержащее ходатайство о направлении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, и другие материалы, предусмотренные ст. 27 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Порядок рассмотрения данных дел урегулирован нормами Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ст. 27, 28 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»). Материалы о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа рассматриваются судьей в течение 10 суток со дня их поступления в суд. В суд вызываются несовершеннолетний, не подлежащий уголовной ответственности, его родители или иные законные представители, а по усмотрению судьи и иные лица. Участие прокурора и адвоката в рассмотрении указанных материалов является обязательным.

В связи с тем, что категория дел о помещении несовершеннолетних в СУВУЗТ не имеет «прописки» в процессуальном законодательстве, недостаточную регламентацию получило процессуальное положение участников дела, гарантии обеспечения прав несовершеннолетнего в ходе судебного разбирательства, порядок обжалования действий должностных лиц и судебного постановления, выносимого в результате рассмотрения дела по существу. В частности, открытым остается вопрос о том, необходимо ли привлечение к участию в деле комиссии по делам несовершеннолетних, принявшей решение о возбуждении перед судом ходатайства о помещении несовершеннолетнего правонарушителя в СУВУЗТ, и в какой процессуальной роли. Неопределенность правовой природы данной категории дел внесла неясность в правильное процессуальное наименование участников процесса. Практике известны случаи привлечения комиссий по делам несовершеннолетних в качестве соистцов, третьих лиц, не заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, и даже в качестве законных представителей, что нельзя признать правильным. Пока ученые задавались вопросом – по правилам какого из существу-

ющих кодексов рассматривать данные дела – ГПК РФ, КАС РФ, КоАП РФ [4, с. 192] – в судебных органах появлялись фрагментарные пояснения по этому поводу. С принятием в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства РФ суды стали руководствоваться его общими положениями. Правильность этих действий подтвердил Верховный Суд РФ в Определении № 60-АПУ17-3сс, указав: «Рассмотрение дела о помещении несовершеннолетнего в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа осуществляется в соответствии с нормами КАС РФ, в том числе его положений об обжаловании судебных актов в суде апелляционной и кассационной инстанций» [5]. Однако КАС РФ по-прежнему не содержит специальных правил рассмотрения дел о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ, поэтому острота проблемы не снята. Ю.В. Митягин и А.А. Яшина предложили закрепить отдельный вид судопроизводства в рамках административного процесса с целью урегулирования порядка подачи, сроков рассмотрения материалов, вступления в законную силу и обжалования итогового судебного акта. Авторы обращают внимание на то, что правонарушитель, не достигший 16-летнего возраста, не может быть административным ответчиком по делу. Ходатайствующая сторона должна выступать в качестве заявителя, а иные участники судебного разбирательства – в качестве заинтересованных лиц [6, с. 48]. Не совсем понятно, что понимается под термином «ходатайствующая сторона» – орган внутренних дел или прокурор, подающие материалы в суд, либо комиссия по делам несовершеннолетних, непосредственно ходатайствующая о помещении несовершеннолетнего в СУВУЗТ.

25 декабря 2018 г. Пленум Верховного Суда РФ принял Постановление № 51, в котором предложил внести изменения в КАС РФ и Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [7]. Проект Федерального закона № 618625-7 предусматривает рассмотрение данной категории дел в порядке административного судопроизводства.

Согласно законопроекту в КАС РФ должны появиться две новые главы, посвященные производству по административным делам, связанным с пребыванием несовершеннолетнего в центре временно-го содержания для несовершеннолетних правонарушителей, а также с пребыванием несовершеннолетнего в специальном учебно-воспитательном учреждении закрытого типа. В законопроекте фиксируются требования к административному исковому заявлению и прилагаемым к нему документам, сроки рассмотрения дела, порядок проведения судебного слушания в открытом или закрытом режиме, назначения представителя для несовершеннолетнего в случае его отсутствия;

предусмотрено обязательное участие в деле прокурора, однако формы его участия выглядят размыто. В законопроекте обозначены обстоятельства, подлежащие выяснению судом; требования к порядку вынесения и обжалования судебного решения. Персона административного ответчика в законопроекте прямо не обозначена. Из ч. 5, 8 ст. 285<sup>16</sup> следует, что административное исковое заявление подается в отношении несовершеннолетнего. Очень спорно положение о том, что в качестве административного ответчика по административному иску, поданному прокурором или должностным лицом органа внутренних дел, может выступать несовершеннолетний ребенок от 11 до 18 лет. Суть административного судопроизводства заключается в контроле за действиями органов публичной власти. В нашем случае публичная власть преследует несовершеннолетнего ребенка, пусть даже правонарушителя. В такой постановке вопроса усматривается нарушение баланса частных и публичных интересов, а также нарушение принципа равенства между стороной административного истца – представителя органа государственной власти, и стороной административного ответчика в лице ребенка и его законных представителей, с явным перевесом в пользу первого. Проблема привлечения в судебное разбирательство комиссий по делам несовершеннолетних решена непоследовательно. В ст. 285<sup>9</sup> говорится о возможности привлечения к участию в деле, связанном с пребыванием несовершеннолетнего в центре временного содержания, комиссии по делам несовершеннолетних в качестве заинтересованного лица. В отношении дел, связанных с помещением несовершеннолетнего правонарушителя в СУВУЗТ, такое правило не предусмотрено. На наш взгляд, у суда должно присутствовать право привлечения комиссий по делам несовершеннолетних в процесс в обоих случаях, по причине возложения на них обязанности по рассмотрению материалов для принятия решения о возбуждении перед судом ходатайства о помещении ребенка в СУВУЗТ. Законопроект имеет еще ряд серьезных недостатков, нуждается в доработке и аргументации соответствия правовой природы данной категории дел характеру избранного вида судопроизводства.

### Список литературы:

1. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. – 1999. – № 26, ст. 3177.
2. Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (в ред. от 6 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. – 2013. – № 45, ст. 5829.

3. Методические рекомендации «Производство по материалам о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (СУВУЗТ)» // Официальный сайт Липецкого областного суда. URL: [http://oblsud.lpk.sudrf.ru/modules.php?id=2270&name=docum\\_sud](http://oblsud.lpk.sudrf.ru/modules.php?id=2270&name=docum_sud) (дата обращения: 24.08.2020).

4. Светличная Т.Б. Пробел в Кодексе административного судопроизводства РФ / Т.Б. Светличная, Т.Г. Слюсарева // Пробелы в российском законодательстве. – 2015. – № 3. – С. 191–194.

5. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 марта 2018 г.) // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

6. Митягин Ю.В. Актуальные проблемы рассмотрения судами дел о помещении лица, не достигшего возраста уголовной ответственности, в спецучреждение / Ю.В. Митягин, А.А. Яшина // Российский судья. – 2018. – № 8. – С. 47–48.

7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 51 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». URL: [http://www.vsrfl.ru/press\\_center/news/27504/](http://www.vsrfl.ru/press_center/news/27504/) (дата обращения: 24.08.2020).

**А.М. Наумов,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
зав. кафедрой уголовно-правовых  
дисциплин Владимирского филиала  
РАНХиГС при Президенте РФ*

**A.M. Naumov,**

*Candidate of Law, Associate professor,  
Head of the Department of Criminal Law  
Disciplines of the Vladimir branch  
of RANEPА  
Naumov a@vlad.ranepa.ru*

## **ИЗМЕНЕНИЯ В ПОДХОДЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНИТЕЛЯ К ВОПРОСУ О ДАЧЕ СОГЛАСИЯ НА РАССМОТРЕНИЕ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ В СУДЕ В ОСОБОМ ПОРЯДКЕ**

**Аннотация:** 30 октября 2018 г. состоялось заседание коллегии Генеральной прокуратуры РФ. Было принято решение «О практике участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» [1]. Среди решений коллегии значится: Главному уголовно-судебному управлению Генеральной прокуратуры РФ изучить и при необходимости распространить опыт работы прокуратуры Алтайского края по обеспечению законности при рассмотрении в суде уголовных дел, заявленных для особого порядка судебного разбирательства. 28 февраля 2019 г. прокурором Владимирской

---

области было дано Указание № 21/12 «О повышении эффективности поддержания государственного обвинения по уголовным делам в порядке, предусмотренном гл. 40 УПК РФ, в судах первой инстанции». Данное указание значительно изменило практику подхода государственных обвинителей к вопросу о даче согласия на применение особого порядка судебного разбирательства, предусмотренного главой 40 УПК РФ. В статье анализируется практика изменившегося подхода прокуратуры и даются предложения по совершенствованию деятельности прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства.

**Ключевые слова:** особый порядок судебного разбирательства при согласии обвиняемого с предъявленным обвинением, государственный обвинитель.

### **Changes in the approach of the public Prosecutor to the issue of giving consent to the consideration of criminal cases in court in a special order**

**Abstract:** On October 30, 2018, a meeting of the Board of the Prosecutor General's office of the Russian Federation was held. It was decided "on the practice of participation of prosecutors in the judicial stages of criminal proceedings. Among the decisions of the Board is listed: the Main criminal-judicial Department of the General Prosecutor's office of the Russian Federation to study and, if necessary, to disseminate the experience of the Prosecutor's office of the Altai territory in ensuring the rule of law when considering criminal cases in court, declared for a special order of trial. On February 28, 2019, the Prosecutor of the Vladimir region issued Instruction No. 21/12 "on improving the efficiency of maintaining state prosecution in criminal cases in the manner prescribed by Chapter 40 of the criminal procedure code of the Russian Federation in the courts of first instance". This policy has significantly changed the practice of public prosecutors approach the question of consent to the application of a special order of judicial proceedings provided for by Chapter 40 UPK the Russian Federation.

**Keywords:** special procedure of trial when the accused agrees with the charge, the state Prosecutor.

Опыт прокуратуры Алтайского края при принятии решения государственным обвинителем давать или не давать согласие на рассмотрение уголовного дела в особом порядке, предусмотренном гл. 40 УПК РФ, был изложен заместителем прокурора края С. Голиковым на страницах ведомственного журнала «Законность» [2, с. 18–20].

Автор отмечает, что помимо прямых запретов, указанных в уголовно-процессуальном законе, следует выделить семь оснований, исключающих возможность рассмотрения дела в особом порядке, в том числе, если в материалах дела есть данные о расстройстве или заболевании обвиняемого, отнесенном к классу психических расстройств и расстройств поведения, в том числе связанных с употреблением психоактивных веществ.

---

С 2019 г. данный опыт применяется также на территории Владимирской области. 28 февраля 2019 г. прокурором Владимирской области дано указание № 21/12 «О повышении эффективности поддержания государственного обвинения по уголовным делам в порядке, предусмотренном главой 40 УПК РФ, в судах первой инстанции» [3].

В п. 3 данного указания перечисляются случаи, когда прокурорам следует в обязательном порядке принимать решение о рассмотрении уголовного дела в общем порядке, а не в особом порядке. К этим случаям относятся в том числе факты, когда в материалах дела содержатся сведения о том, что обвиняемый страдает психическим расстройством или психическим заболеванием (обвиняемый находится на учете у врача-психиатра, врача-нарколога либо в деле имеется судебно-психиатрическая экспертиза).

После издания данного указания, обязательного для всех государственных обвинителей, работающих в прокуратуре Владимирской области, практика дачи государственными обвинителями согласия на рассмотрение дела в особом порядке изменилась.

Несмотря на заявленные обвиняемыми при ознакомлении с материалами уголовных дел ходатайства о рассмотрении дела в особом порядке, прокуроры, утверждающие итоговые обвинительные документы (обвинительные заключения, обвинительные акты и обвинительные постановления), в своих сопроводительных письмах на имя председателя суда стали указывать, что просят рассмотреть дело в общем порядке.

Государственные обвинители, связанные позицией прокуроров, утвердивших обвинительные документы и давших им поручения о поддержании государственного обвинения, в судебных разбирательствах при обсуждении в начале заседания ходатайства о рассмотрении дела в особом порядке, заявленного обвиняемым, возражают против особого порядка и просят рассмотреть дело в общем порядке, ссылаясь в качестве аргумента на одно из оснований, перечисленных выше в указании прокурора Владимирской области.

В качестве примера можно привести уголовное дело № 11908170004030004 [4] по обвинению гражданина Б. в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 157 УК РФ.

По делу дознавателем отдела судебных приставов Фрунзенского района г. Владимира сначала проводилось дознание в сокращенной форме, но в связи с назначением амбулаторной судебно-психиатрической экспертизы подозреваемому Б. не представилось возможным составить обвинительное постановление в срок 10 суток со дня вынесения постановления о производстве дознания в сокращенной

---

---

форме, поэтому дознаватель вынес постановление о производстве дознания в общем порядке.

В деле имеется заключение комиссии экспертов от 12 февраля 2019 г. № 158-а, согласно которому комиссия приходит к ЗАКЛЮЧЕНИЮ, что у подэкспертного Б. обнаруживается психическое расстройство в форме легкой умственной отсталости с нарушенным поведением. Глубина указанных особенностей психики подэкспертного Б. не столь значительна, чтобы лишать его в период совершения инкриминируемого деяния возможности осознать фактический характер и общественную опасность своих действий и руководить ими. В период совершения инкриминируемого деяния у подэкспертного не было какого-либо временного психического расстройства, лишаящего его возможности осознать фактический характер и общественную опасность своих действий и руководить ими. В настоящее время подэкспертный Б. также может осознать фактический характер своих действий и руководить ими, правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для дела, и давать о них показания. В принудительных мерах медицинского характера подэкспертный не нуждается.

13 февраля 2019 г. дознаватель ОСП Фрунзенского района г. Владимира составила обвинительный акт по обвинению Б. в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 157 УК РФ.

13 февраля 2019 г. обвинительный акт был утвержден и.о. начальника ОСП Фрунзенского района г. Владимира, а 20 февраля 2019 г. – заместителем прокурора г. Владимира.

В деле имеется протокол от 13 февраля 2019 г. ознакомления обвиняемого и его защитника с обвинительным актом и материалами уголовного дела. Обвиняемый Б. и его защитник ознакомились с материалами уголовного дела и с обвинительным постановлением и заявили ходатайство о рассмотрении дела в суде в особом порядке.

Несмотря на это, заместитель прокурора г. Владимира в своем сопроводительном письме от 13 марта 2019 г. на имя председателя Фрунзенского районного суда г. Владимира указывает, что *с целью подробного исследования данных о личности и решения вопроса о вменяемости обвиняемого уголовное дело подлежит рассмотрению в общем порядке судебного разбирательства.*

В свою очередь, судья Фрунзенского районного суда г. Владимира в постановлении от 3 апреля 2019 г. о назначении судебного заседания отмечает, что в соответствии с ч. 4 ст. 314 УПК РФ заявленное обвиняемым ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке судебного разбирательства удовлетворению не

---

---

подлежит, поскольку государственный обвинитель возражает против заявленного ходатайства.

Изучение протокола открытого судебного заседания от 16–29 апреля 2019 г. показывает, что никакого *подробного* исследования данных о личности подсудимого и никакого *обсуждения вопроса о его вменяемости* не было. Судом был оглашен характеризующий личность подсудимого Б. материал, в том числе и вышеуказанное заключение экспертов-психиатров, допрошена мать подсудимого Б., которой судом был задан вопрос: «У Вашего сына имеются психические отклонения?» На что получен ответ: «Нет». На учете у психиатра он не состоял, никаких проблем с психикой у него не было. В армии он не служил, т.к. отбывал наказание по приговору суда.

В своей речи государственный обвинитель вообще не касался вопроса о вменяемости подсудимого. Участники процесса не задавали подсудимому вопросов о его психическом состоянии.

29 апреля 2019 г. Фрунзенским районным судом г. Владимира был постановлен обвинительный приговор в отношении подсудимого Б. В описательно-мотивировочной части приговора суд решает вопрос о вменяемости подсудимого следующим образом. Оценивая поведение ранее не состоявшего на учете у психиатра подсудимого, в отношении которого в 2018 г. проводилась судебно-психиатрическая экспертиза, по результатам которой он был признан вменяемым, с учетом заключения комиссии экспертов от 12 февраля 2019 г. № 158а о том, что у него обнаруживается психическое расстройство, но глубина его не столь значительна, чтобы лишать возможности осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий и руководить ими как в период времени, относящийся к преступлению, так и в настоящее время, его поведение после его совершения, когда не возникло ни у дознавателя, ни у суда оснований сомневаться в его психическом здоровье, **суд признает Б. вменяемым относительно инкриминируемого деяния.**

Изучение материалов данного уголовного дела порождает у исследователя несколько вопросов.

*Первый вопрос: на каком правовом основании должностное лицо органа прокуратуры, утвердившее обвинительный акт, но не являющееся государственным обвинителем, дает письменное предложение, больше напоминающее по стилю и тону указание («уголовное дело подлежит рассмотрению в общем порядке»), суду, в какой форме проводить судебное разбирательство?*

Для ответа на данный вопрос необходимо обратиться к нормам ст. 226 УПК РФ «Решение прокурора по уголовному делу, поступив-

---

---

шему с обвинительным актом». Однако в ней указано лишь на то, что прокурор рассматривает уголовное дело, поступившее с обвинительным актом, и принимает по нему решение об утверждении обвинительного акта и о направлении уголовного дела в суд. При этом копия обвинительного акта с приложениями вручается обвиняемому, его защитнику и потерпевшему в порядке, установленном ст. 222 УПК РФ.

Из норм ст. 222 УПК РФ мы знаем, что копия обвинительного заключения с приложениями вручается прокурором обвиняемому. Копии обвинительного заключения вручаются также защитнику и потерпевшему, если они ходатайствуют об этом.

В случае, если обвиняемый содержится под стражей, копия обвинительного заключения с приложениями вручается ему по поручению прокурора администрацией места содержания под стражей под расписку, которая представляется в суд с указанием даты и времени вручения.

Если обвиняемый отказался от получения копии обвинительного заключения либо не явился по вызову, или иным образом уклонился от получения копии обвинительного заключения, то прокурор направляет уголовное дело в суд с указанием причин, по которым копия обвинительного заключения не была вручена обвиняемому.

Таким образом, мы видим, что уголовно-процессуальный закон не содержит в статьях об утверждении прокурором обвинительного заключения и обвинительного акта и о направлении затем уголовных дел с обвинительными заключениями (актами) в суд никаких норм, которые бы давали прокурору право на определение формы дальнейшего судебного разбирательства.

Практика же прокурорского надзора идёт по следующему пути. Если по делу обвиняемым заявлено ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке, либо судом с участием присяжных заседателей, либо о проведении предварительных слушаний, или о рассмотрении уголовного дела коллегией из трех судей федерального суда общей юрисдикции, то прокурор в сопроводительном письме о направлении уголовного дела в суд указывает на это.

В данном случае прокурор, утвердивший обвинительный акт и направивший затем уголовное дело с обвинительным актом в суд, в сопроводительном письме не указал, что обвиняемым заявлено ходатайство о рассмотрении уголовного дела в особом порядке. Вместо этого прокурор, явно превышая свои полномочия, в данном сопроводительном письме указывает суду, в какой форме ему следует проводить разбирательство дела.

---

---

*Второй вопрос: чье мнение по нормам уголовно-процессуального закона должен учитывать судья при рассмотрении заявленного обвиняемым ходатайства о рассмотрении дела в особом порядке – прокурора, утвердившего обвинительный акт, или государственного обвинителя?*<sup>1</sup>

Ответ на данный вопрос мы находим в нормах ст. 314 УПК РФ, где говорится о наличии согласия на рассмотрение дела в особом порядке именно *государственного обвинителя*, а не прокурора, утвердившего обвинительный акт.

Данное мнение государственный обвинитель выражает в начале судебного заседания, когда суд обсуждает заявленное обвиняемым при ознакомлении с материалами уголовного дела ходатайство о рассмотрении уголовного дела в особом порядке. При этом судья выясняет, поддерживает ли заявленное ходатайство обвиняемый, заявлено ли ходатайство добровольно и после проведения консультаций с защитником, осознает ли обвиняемый характер и последствия заявленного им ходатайства. Судья также выясняет отношение к заявленному обвиняемым ходатайству представителей стороны обвинения: государственного обвинителя, частного обвинителя и потерпевшего. Именно в данный момент государственный обвинитель и озвучивает суду своё отношение к заявленному обвиняемым ходатайству о рассмотрении дела в особом порядке. Причем уголовно-процессуальный закон гласит, что, если государственный либо частный обвинитель и (или) потерпевший возражают против заявленного обвиняемым ходатайства, то уголовное дело рассматривается в общем порядке (ч. 4 ст. 314 УПК РФ).

Изучение материалов вышеуказанного уголовного дела показывает, что судья, принимая решение о назначении судебного заседания, в постановлении указывает, что дело подлежит рассмотрению в общем порядке, а не в особом, поскольку государственный обвинитель возражает против заявленного ходатайства. При этом судебное заседание не проводилось, и своё мнение государственный обвинитель ещё не озвучивал. Судья имел на тот момент только сопроводительное письмо, подписанное заместителем прокурора г. Владимира, который утвердил обвинительный акт и направил уголовное дело во Фрунзенский районный суд г. Владимира с формулировкой, что уголовное дело подлежит рассмотрению в общем порядке. Получается, что суд выдал

---

<sup>1</sup> Мы опускаем ситуацию, когда прокурор, утвердивший обвинительный акт, потом сам идёт по делу поддерживать обвинение, а исходим из того, что прокурор, утвердивший обвинительный акт, и государственный обвинитель – это два разных работника прокуратуры. Тем более что в большинстве случаев в горрайпрокуратурах обвинительные акты утверждают заместители прокурора, а поддерживают в суде государственное обвинение помощники и старшие помощники прокурора.

---

---

мнение заместителя прокурора города за мнение государственного обвинителя.

*Следующий важный вопрос: для чего необходимо проводить судебное разбирательство уголовного дела в общем порядке, если обвиняемый, страдающий психическими отклонениями, не лишающими его дееспособности и не ограничивающими его дееспособность, заявляет ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке?*

В Указании прокурора Владимирской области от 28 февраля 2019 г. № 21/12 говорится о том, что подчиненным прокурора следует в обязательном порядке принимать решение о рассмотрении уголовного дела в общем порядке в случае, если в материалах дела содержатся сведения о том, что обвиняемый страдает психическим расстройством или психическим заболеванием (обвиняемый находится на учете у врача-психиатра, врача-нарколога, либо имеется в деле судебно-психиатрическая экспертиза). Но в данном документе не говорится, почему прокурорам надо так поступать.

Ответ на этот вопрос мы находим в сопроводительном письме заместителя прокурора г. Владимира, где дается следующее объяснение: *«...с целью подробного исследования данных о личности и решении вопроса о вменяемости обвиняемого».*

Однако нужно ли для этого проводить судебное разбирательство в общем порядке? Разве нельзя рассмотреть все эти вопросы в рамках особого порядка? Уголовно-процессуальный закон гласит, что при особом порядке судья не проводит в общем порядке исследование и оценку доказательств, собранных по уголовному делу. При этом могут быть исследованы обстоятельства, характеризующие личность подсудимого, и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание (ч. 5 ст. 316 УПК РФ).

В рамках исследования обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, закон позволяет суду в особом порядке исследовать заключение судебно-психиатрической экспертизы обвиняемого и допросить в качестве свидетеля, если это необходимо, мать подсудимого по характеристике личности её сына. Для выполнения данных процессуальных действий нет необходимости переходить с особого порядка на общий порядок судебного разбирательства.

Согласно п. 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 декабря 2006 г. № 60 «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел» [5], исследование обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, и обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание, может проводиться *всеми предусмотренными уголовно-процессуальным законом способами,*

---

в том числе путем исследования дополнительно представленных материалов, а также допросов свидетелей по этим обстоятельствам.

Что касается решения вопроса о вменяемости обвиняемого, то его судья принимает на основе проведенного исследования обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, в том числе на основе выводов экспертов-психиатров, показаний его матери, анализа изученных материалов дела, собственных наблюдений за поведением подсудимого в ходе процесса. Само решение о вменяемости подсудимого суд излагает в описательно-мотивировочной части приговора.

Мы видим, что те цели, которые ставил заместитель прокурора г. Владимира, при данных обстоятельствах вполне могли быть достигнуты в рамках рассмотрения дела в суде в особом порядке, для их достижения не было необходимости переходить на общий порядок судебного разбирательства. При этом рассмотрение уголовного дела в особом порядке заняло бы всего лишь один рабочий день, а не две недели, как в вышеописанном деле. По другим уголовным делам [6–8] судебное разбирательство длилось от 21 до 36 дней.

### Выводы

В деятельности прокуратур ряда субъектов РФ (например, Алтайского края, Владимирской области) в последнее время изменился подход государственного обвинителя к вопросу о даче согласия на рассмотрение уголовных дел в суде в особом порядке.

В частности, по уголовным делам, где содержатся сведения о том, что обвиняемый страдает психическим расстройством или психическим заболеванием (обвиняемый находится на учете у врача-психиатра, врача-нарколога, либо имеется в деле судебно-психиатрическая экспертиза), руководителями этих прокуратур предписано государственным обвинителям возражать против рассмотрения уголовных дел в особом порядке и настаивать на рассмотрении уголовного дела в общем порядке.

В качестве обоснования такой позиции в ряде случаев прокуроры указывают на необходимость «подробного исследования данных о личности и решении вопроса о вменяемости обвиняемого».

В сопроводительных письмах по уголовным делам, направляемым для рассмотрения в суды, прокуроры, утверждающие итоговые обвинительные документы (обвинительные постановления, обвинительные акты, обвинительные заключения), пишут, что *«уголовное дело подлежит рассмотрению в общем порядке»*, т.е. фактически дают указание суду, в какой форме должно быть рассмотрено уголовное дело.

---

В соответствии с данной позицией прокуроров суды принимают решения о рассмотрении дел, по которым обвиняемыми заявлены ходатайства о рассмотрении дела в особом порядке, в общем порядке.

Изучение протоколов судебных заседаний по этим делам показывает, что никакого подробного исследования данных о личности подсудимого не происходит. Данное исследование ограничивается допросом подсудимого по вопросу о состоянии его на учете в психдиспансере, допросом близких родственников (как правило, родителей), оглашением заключения судебно-психиатрической экспертизы и справки о состоянии подсудимого на учете в психдиспансере.

Все эти действия уголовно-процессуальный закон позволяет сделать в рамках особого порядка судебного разбирательства, предусмотренного гл. 40 УПК РФ. Для совершения этих действий нет необходимости переходить с особого на общий порядок.

Рассмотрение уголовных дел в общем порядке в отношении подсудимых, относящихся к данной категории, которые вполне осознают происходящее с ними, и имеющих защитников в лице адвокатов, полностью признающих свою вину, согласных с предъявленным обвинением и ходатайствующих о рассмотрении дела в особом порядке, приводит лишь к затягиванию процесса и неэкономному расходованию средств налогоплательщиков.

Представляется, что позиция государственного обвинителя по вопросу дачи согласия на рассмотрение дела в особом порядке должна основываться исключительно на законе, поскольку работники прокуратуры являются представителями ведомства, осуществляющего надзор за соблюдением законов. В данном случае мы видим, что несогласие государственного обвинителя с рассмотрением дела в особом порядке основано не на законе.

О чем же говорит уголовно-процессуальный закон? Характерной особенностью применения особого порядка является соблюдение определенных оснований и условий применения особого порядка принятия судебного решения, изложенных в нормах ст. 314–316 УПК РФ и в п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 декабря 2006 г. № 60 «О применении судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел».

В п. 2 указанного Постановления перечислены восемь условий применения особого порядка:

- 1) заявление обвиняемого о согласии с предъявленным обвинением;
- 2) заявление такого ходатайства в присутствии защитника и в период, установленный ст. 315 УПК РФ;

3) осознание обвиняемым характера и последствий заявленного им ходатайства;

4) отсутствие возражений у государственного или частного обвинителя и потерпевшего против рассмотрения уголовного дела в особом порядке;

5) обвинение лица в совершении преступления, наказание за которое не превышает 5 лет лишения свободы;

6) обоснованность обвинения и его подтверждение собранными по делу доказательствами;

7) понимание обвиняемым существа обвинения и согласие с ним в полном объеме;

8) отсутствие оснований для прекращения уголовного дела.

Государственный обвинитель при даче согласия на рассмотрение уголовного дела в особом порядке должен удостовериться, что при рассмотрении уголовного дела в особом порядке соблюдены все указанные выше условия применения особого порядка, перечисленные в уголовно-процессуальном законе.

Лица, страдающие психическими заболеваниями, не нуждаются в особой защите со стороны прокуратуры. Они имеют защитников в лице адвокатов, которые разъясняют им существо и последствия рассмотрения дела в особом порядке. И у прокуратуры нет никаких юридических оснований для возражения против рассмотрения уголовных дел в отношении подобных подсудимых в особом порядке.

### Список литературы:

1. Решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 30 октября 2018 г. «О практике участия прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» // Сайт Генеральной прокуратуры РФ. – URL: <https://www.genproc.gov.ru>

2. Голиков, С. Проблемы судебного разбирательства уголовных дел в особом порядке / С. Голиков // Законность. – 2018. – № 12. – С. 18–20.

3. Указание прокурора Владимирской области от 28 февраля 2019 г. № 21/12 «О повышении эффективности поддержания государственного обвинения по уголовным делам в порядке, предусмотренном главой 40 УПК РФ, в судах первой инстанции» // Сайт прокуратуры Владимирской области. – URL: <https://www.vladprok.ru>

4. Архив. Судебное дело № 1-105/19 Фрунзенского районного суда г. Владимира по обвинению Б. в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 157 УК РФ // Сайт Фрунзенского районного суда г. Владимира. – URL: <https://www.frunzensky.wld.sudrf.ru/>.

5. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2006 г. № 60 «О применении судами особого порядка судеб-

---

ного разбирательства уголовных дел» // Сайт Верховного Суда Российской Федерации. – URL: <https://www.supcourt.ru>

6. Архив. Судебное дело №1-118/19 Фрунзенского районного суда г. Владимира в отношении А. по ст. 264.1 УК РФ. Сайт Фрунзенского районного суда г. Владимира. – URL: <https://www.frunzensky.wld.sudf.ru>

7. Архив. Судебное дело №1-52/19 Фрунзенского районного суда г. Владимира в отношении Л. по ч. 1 ст. 157 УК РФ // Сайт Фрунзенского районного суда г. Владимира. – URL: <https://www.frunzensky.wld.sudf.ru>

8. Архив. Судебное дело №1-122/19 Фрунзенского районного суда г. Владимира в отношении Х. по ч. 1 ст. 161 УК РФ // Сайт Фрунзенского районного суда г. Владимира. – URL: <https://www.frunzensky.wld.sudf.ru>

**Н. В. Неверова,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры финансового,  
банковского и таможенного права  
имени профессора Н.И. Химичевой  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**N. V. Neverova,**

*PhD (Law), Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Financial, Banking and Customs Law  
named after Professor N. I. Khimicheva  
Saratov State Law Academy*

**А. А. Жигай,**

*магистрант  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**A. A. Zhigay,**

*graduate student of the  
Saratov State Academy of Law*

## **О ФИНАНСОВО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ЛОМБАРДНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ**

**Аннотация:** в целях регулирования ситуации в связи с коронавирусной инфекцией COVID-19 опубликованы новые нормативные акты, мнения экспертов, разъяснения органов государственной власти. Распространение коронавируса затронуло все сферы жизни общества, в том числе и финансовую, стабильное функционирование которой является гарантом успешного существования любого государства. Важным составляющим звеном финансового сектора является ломбардная деятельность. Официально опубликованные данные по субъектам Российской Федерации показывают, что сложившаяся ситуация негативно сказывается на развитии ломбардного бизнеса. Поэтому оценка нормативно-правового регулирования данной деятельности актуальна на настоящем этапе и предполагает анализ соответствия действующего законодательства и других нормативных правовых актов стоящим задачам. Цель работы – дать характеристику изменениям, про-

---

изошедшим в законодательстве, регулирующем деятельность ломбардов, в период пандемии. Авторы рассматривают в статье проблемы финансового регулирования ломбардной деятельности в условиях мировой пандемии коронавирусной инфекции, дается анализ принятым Центральным банком Российской Федерации мерам для поддержки субъектов рынка микрофинансирования, а также проанализированы новые нормы в рамках финансово-правового регулирования ломбардной деятельности. Отдельное внимание уделено Федеральному закону от 13 июля 2020 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятие которого «подтолкнула» коронавирусная инфекция. На основе изложенного, а также отдельных статистических данных сделан вывод об эффективности большинства принятых нормативно-правовых актов в сфере регулирования ломбардной деятельности. Обоснована обязательность при издании новых норм законодательства прогнозировать их возможное влияние на все сферы жизнедеятельности общества.

**Ключевые слова:** ломбардная деятельность, ломбард, финансово-правовое регулирование, законодательство, пандемия.

### **About financial regulatory activity lombard in a pandemic**

**Abstract:** as part of emergency measures to combat the coronavirus infection COVID-19 and regulate the current situation, dozens of new regulations, hundreds of explanations of experts and representatives of government authorities have been issued. The spread of the coronavirus COVID-19 has affected all spheres of society, including financial, a stable and high level of which is the guarantor of the successful existence of any country. Lombard activity is an important component of the financial sector. Officially published data on the constituent entities of the Russian Federation show that the current situation negatively affects the development of the pawnshop business. Therefore, the assessment of the legal regulation of this activity is very important and relevant at the present stage and involves an analysis of the compliance of the current legislation and other regulatory legal acts with the current tasks. The purpose of the work is to characterize the changes that have occurred in the legislation governing the activities of pawnshops during a pandemic. The authors consider in the article the problems of financial regulation of pawnshop activities in the context of the global pandemic of coronavirus infection, analyzes the measures taken by the Central Bank of the Russian Federation to support the subjects of the microfinance market, and also analyzes new norms within the framework of financial and legal regulation of pawnshops. Special attention is paid to the Federal Law of July 13, 2020 No. 196-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation", the adoption of which was "pushed" by the coronavirus infection COVID-19. On the basis of the foregoing, as well as individual statistical data, a conclusion was made about the effectiveness of most of the adopted normative legal acts in the field of regulating pawnshop activities. The author substantiates the obligation to predict their possible impact on all spheres of society's life when publishing new legislative norms.

**Keywords:** pawnshop activity; pawnshop; financial and legal regulation; legislation; pandemic.

---

---

Важным условием эффективного функционирования и устойчивого развития финансовой системы является согласованная, объективно отражающая реальные процессы в экономике и обществе правовая база. Как известно, любая деятельность должна быть урегулирована [1]. Правовое регулирование в этой связи представляет собой совокупность различных форм и средств юридического воздействия государства на поведение участников общественных отношений, осуществляемого в интересах всего общества или определенного коллектива с целью подчинить поведение отдельных субъектов установленному в обществе правопорядку [2, с. 258]. Данный интерес должен быть законным, не ограничивать права и интересы других субъектов российского права.

В процессе развития любого вида в том числе экономической (финансовой) деятельности в России степень использования права была различной. Вопрос о достаточности использования правовых средств решается, как правило, конкретно-исторически в зависимости от общественных потребностей, условий, методов управления в конкретной сфере, что вытекает и из исследований теоретиков права [3, с. 168-169].

Воздействие права на общественные отношения путем закрепления наиболее выгодных вариантов социальных связей между участниками отношений, которые соответствуют интересам общества или определенного коллектива, является одним из основных назначений правового регулирования. Важно с помощью права выбрать из всех объективно возможных вариантов общественных отношений такой, который наиболее целесообразен, отвечает интересам общественного развития и содействует наиболее успешному достижению при конкретных обстоятельствах какого-либо результата, преследуемого участниками отношений.

Право изначально направлено на воздействие и регулирование общественных отношений, играя важную роль в обеспечении динамичного поступательного развития государства и общества, в связи с чем значение имеет соответствующий юридический характер правового регулирования, отвечающий современным требованиям и потребностям, складывающимся в различных областях общественных отношений, которые довольно динамично развиваются [4]. Достижение положительных, в том числе социальных, результатов со своевременным и точным реагированием на динамику регулируемых отношений является целью правового регулирования.

---

В связи с вышеизложенным созревает вопрос: успевают ли правовое регулирование оперативно адаптироваться к вызовам нового времени?

Цель работы – дать характеристику изменениям, произошедшим в законодательстве, регулирующем деятельность ломбардов, в период пандемии.

2020 год ознаменовался мировым охватом пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19), что негативно повлияло на все сферы жизни человека и общества в целом: введение карантина, режим изоляции в течение нескольких месяцев «ударили» по финансовому и моральному благополучию населения, организаций, колоссальное количество граждан остались без заработка.

Можно было бы предположить, что на фоне происходящих событий ломбарды должны иметь выигрышные позиции, замещая кредитование [5-7]. Но ситуация сложилась иначе: как отмечают участники рынка, в марте 2020 г. граждане, наоборот, больше выкупили ранее заложенные изделия, чем занимали средства в ломбардах<sup>1</sup>. Фактический спрос на займы в ломбардах упал и повлек за собой значительные финансовые потери.

Пандемия коронавирусной инфекции и ее последствия являются серьезной проверкой на прочность не только экономической сферы жизни общества, но и эффективности и устойчивости правовых институтов [8; 9]. Ломбарды, наряду с кредитными организациями и иными финансовыми институтами, являются участниками финансовой деятельности, играют важную роль в функционировании финансового рынка [10; 11]. В процессе разработки правовых мер, направленных на устранение негативных последствий, вызванных мировой пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19), необходимо не забывать о ломбардной деятельности во избежание негативного влияния новых мер на ломбардный бизнес [12; 13].

Государственному регулированию ломбардной деятельности присуща правовая форма, осуществляющаяся при помощи законов и иных нормативно-правовых средств регулирования, образующих правовой механизм государственного воздействия на деятельность ломбардов [14-16].

В правовом регулировании деятельности ломбардов можно выделить несколько направлений:

- регулирование посредством издания законодательных актов [17],

---

<sup>1</sup> Ломбарды в условиях пандемии. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4322162> (дата обращения: 26.06.2020).

---

▪ правотворческая деятельность органов государственной власти, которые регулируют отдельные направления деятельности ломбардов (в области налогов и т.д.) [18; 19];

▪ правотворческая деятельность Центрального банка Российской Федерации, который действует соответствующими полномочиями в данной области, в соответствии с п. 2 ст. 2.3 Федерального закона «О ломбардах» регулируя деятельность ломбардов по предоставлению краткосрочных займов [20].

Вводимые государственными органами для сдерживания коронавирусной инфекции ограничительные меры отрицательно повлияли на работоспособность ломбардного бизнеса в целом. Несмотря на то, что Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-1)»<sup>1</sup> не распространялся на организации, предоставляющие финансовые услуги в части неотложных функций (куда следует относить и ломбарды), руководство регионов вводило собственные рекомендации, ограничивающие ломбардную деятельность. В связи с тем, что ломбарды преимущественно работают в тесном контакте с гражданами (залог передается из рук в руки, деньги выдаются наличными) главы таких субъектов России, как Крым<sup>2</sup>, Тульская<sup>3</sup>, Белгородская область<sup>4</sup>, приняли решение приостановить деятельность всех ломбардов на территории своего региона на неопределенный срок. В остальных регионах ломбарды закрывались лишь частично: например, в Перми были запрещены в момент карантина «услуги, предполагающие очное присутствие физического лица»<sup>5</sup>. Кроме того, по всей стране была приостановлена работа ломбардов, находящихся в торговых центрах.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // СЗ РФ. 2020. № 14, ч. 1, ст. 2082.

<sup>2</sup> Указ главы Республики Крым от 29 марта 2020 г. № 79-У «О внесении изменений в Указ Главы Республики Крым от 17 марта 2020 года № 63-У». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/9100202003310003> (дата обращения: 26.06.2020).

<sup>3</sup> Указ Губернатора Тульской области от 30 апреля 2020 г. № 41 «О дополнительных мерах, принимаемых в связи с введением режима повышенной готовности на территории Тульской области» (с изм. от 29 мая 2020 г.). URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7100202005050004> (дата обращения: 26.06.2020).

<sup>4</sup> Постановление Губернатора Белгородской области от 8 мая 2020 г. № 58 «О мерах по предупреждению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) на территории Белгородской области». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3100202005080005?index=3&rangeSize=1> (дата обращения: 26.06.2020).

<sup>5</sup> Указ Губернатора Пермского края от 29 марта 2020 г. № 23 «О мероприятиях, реализуемых в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в Пермском крае». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5900202003300001> (дата обращения: 26.06.2020).

Сложившаяся кризисная обстановка в стране показала несовершенство правового регулирования многих отраслей экономики, в том числе и ломбардной деятельности. В законодательстве отсутствовали нормы, регламентирующие деятельность ломбардов в условиях эпидемиологической ситуации. Однако в короткие сроки Банком России был разработан комплекс рекомендательных мер, направленных на поддержание правовых отношений между ломбардами и заемщиками в условиях пандемии<sup>1</sup>.

Во-первых, Банк России рекомендовал микрофинансовым организациям по возможности обеспечить удаленную работу своих сотрудников. Однако, как уже отмечалось, присутствие сотрудника в ломбарде крайне важно. Это связано с необходимостью оценки залоговых активов с помощью ряда технологических процессов, которые пока может выполнять только человек или специализированное оборудование. Поэтому данная рекомендация не могла быть выполнена ломбардами должным образом.

Во-вторых, Банк России обязал ломбарды предоставлять заемщикам, ежемесячный доход которых упал более чем на 30 % по сравнению с ежемесячным доходом за 2019 год и которые не могут исполнять обязательства по договорам займа, кредитные каникулы<sup>2</sup>. Причем, если займов несколько, кредитные каникулы должны быть предоставлены по каждому из них при соответствии критериям, описанным в законе. Кроме того, ломбард обязан предоставить льготный период заемщику даже в случаях, когда срок действия договора займа превышает один год<sup>3</sup>.

В-третьих, если по причине реализации ограничительных мер ломбарды не могут обеспечить прием платежей по займам от заемщиков в период нерабочих дней, то данное обстоятельство не должно рассматриваться как нарушение обязательств. Соответственно, заемщикам не могут начисляться дополнительные проценты, неустойка (штрафы, пени) и иные платежи, а также не должно реализовываться заложенное имущество.

В-четвертых, ломбарды должны размещать вещи, передаваемые в залог или сдаваемые на хранение, с учетом соблюдения санитарно-эпидемиологических требований, а также увеличить срок, в течение

<sup>1</sup> Информация Банка России от 3 апреля 2020 г. «О работе финансовых организаций и обеспечении непрерывности в финансовом секторе Банком России в период с 4 по 30 апреля 2020 года» // Вестник Банка России. – 2020. – № 27.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 3 апреля 2020 г. № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа» // СЗ РФ. – 2020. – № 14, ч. 1, ст. 2036.

<sup>3</sup> Письмо Департамента микрофинансирования рынка Банка России Президенту Союза «Национальная ассоциация ломбардов» от 4 июня 2020 г. № 44-14/1295 // СПС «КонсультантПлюс».

которого ломбард не будет осуществлять реализацию заложенной вещи, не менее чем до 3 месяцев со дня, следующего за днем возврата займа, указанного в залоговом билете, уведомив об этом заемщика<sup>1</sup>.

Банк России разработал рекомендации и при взаимоотношениях с клиентами ломбардов. В частности, предлагалось:

- минимизировать личное взаимодействие с заемщиками, в том числе при взыскании просроченной задолженности;
- организовать дистанционное взаимодействие с клиентами по обмену документами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и телефонной связи по всем вопросам с возможностью последующего (в течение 3 месяцев) предоставления микрофинансовому институту необходимых документов, включая их оригиналы;
- обеспечить оказание финансовых услуг и исполнение заемщиками обязательств, в том числе возврат займов, через цифровые сервисы и удаленные каналы обслуживания;
- своевременно информировать клиентов о режиме работы офисов, изменениях в порядке оказания услуг, порядке исполнения обязательств и работе онлайн-сервисов микрофинансовых институтов, в том числе актуализировать данную информацию на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и/или предоставлять ее клиентам иным доступным способом;
- минимизировать использование наличных денег и бумажный документооборот при возможности проведения операций в офисах и отделениях микрофинансовых институтов с учетом ограничительных мер, принятых в отдельных субъектах Российской Федерации;
- продолжать до 30 сентября 2020 г. (данный срок продлялся в рекомендациях Банка России на протяжении периода действия ограничительных мер) обслуживание клиентов в случае, если в период до 1 февраля или после 15 июля 2020 г. истек срок действия документа, удостоверяющего личность, а также продолжать до 31 декабря 2020 г. обслуживание клиентов в случае, если в период с 1 февраля по 15 июля 2020 г. истек срок действия документа, удостоверяющего личность. Также рекомендовано не отказывать до 30 сентября 2020 г. в приеме на обслуживание физических лиц только в связи с тем, что срок действия их документа, удостоверяющего личность, истек в период до 1 февраля или после 15 июля 2020 г., а также не отказывать до 31 декабря 2020 г. в приеме на обслуживание физических лиц только в связи с тем, что срок действия их документа, удостоверяющего

<sup>1</sup> Информационное письмо Банка России от 15 апреля 2020 г. № ИН-015-44/66 «О дополнительных мерах поддержки микрофинансовых институтов» (в ред. от 30.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

личность, истек в период с 1 февраля по 15 июля 2020 г. Необходимо до 31 января 2021 г. обеспечить обновление сведений о документе, удостоверяющем личность, срок действия которого истек в период с 1 февраля по 15 июля 2020 г.

Тем не менее, рассматриваемая сфера деятельности испытывает серьезные трудности. Изучение новостных сводок и официально опубликованных данных по субъектам Российской Федерации показывает, что сложившаяся ситуация негативно сказывается на развитии ломбардного бизнеса и влечет за собой уход многих ломбардов с рынка. Если на начало марта 2020 г. действовало 3 515 организаций, то на середину сентября в России насчитывается 3 290 действующих ломбардов<sup>1</sup>. Следовательно, 225 организаций покинули ломбардный рынок за минувшие шесть месяцев.

В целях поддержания ломбардного бизнеса и минимизации рисков в условиях кризиса Банк России выработал также и ряд мер восстановительного характера<sup>2</sup>. Банк России будет воздерживаться от применения мер воздействия за нарушение сроков представления отчетности по формам надзорной и бухгалтерской (финансовой) отчетности, установленной Указанием Банка России от 30 декабря 2015 г. № 3927-У «О формах, сроках и порядке составления и представления в Банк России документов, содержащих отчет о деятельности ломбарда и отчет о персональном составе руководящих органов ломбарда»<sup>3</sup>. Банк России не применяет также меры воздействия за нарушение микрофинансовыми институтами срока представления отчетности за период с января по июнь 2020 г. по форме, установленной Указанием Банка России от 13 января 2017 г. № 4263-У «О сроках и порядке составления и представления некредитными финансовыми организациями в Банк России отчетности об операциях с денежными средствами»<sup>4</sup>, в случае нарушения срока до 30 календарных дней.

Полагаем, принятые Банком России меры необходимы в сложившихся условиях. Вспышка и распространение по всему миру коронавирусной инфекции и применение ограничительных мер ко всем сферам жизнедеятельности несут в себе колоссальные перемены и сдвиги во всех областях экономики. Крайне важно в таких условиях

<sup>1</sup> Государственный реестр ломбардов по состоянию на 18 сентября 2020 г. Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации. URL: <https://cbr.ru> (дата обращения: 20.09.2020).

<sup>2</sup> Письмо Банка России от 30 апреля 2020 г. № 015-44/3203 «О представлении микрофинансовыми институтами отчетности» (в ред. от 30.04.2020) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>3</sup> Вестник Банка России. 02.03.2016. № 20. Действует с изменениями и дополнениями от 23.04.2019 // Вестник Банка России. 2019. № 37.

<sup>4</sup> Вестник Банка России. 14.04.2017. № 38. Действует с изменениями и дополнениями от 15.01.2019 // Вестник Банка России. 2019. № 38.

---

правильно и своевременно реорганизовать работу основных финансовых институтов с целью минимизации рисков потерь и возникновения кризисных последствий.

В период мировой коронавирусной инфекции принят Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вносит ряд изменений в работу ломбардов и вступает в силу в 2021 г. Стоит отметить, что законопроект о новых правилах работы ломбардов был внесен в Государственную думу РФ ещё в августе прошлого года.

Основными изменениями, вносимыми данным Федеральным законом, являются следующие:

- ограничение размера максимального займа: размер займа не должен превышать оценочную стоимость заложенной вещи;

- увеличен порог, когда неустраиваемая вещь должна реализовываться на торгах, до 300 000 руб., термин «публичные торги» заменен на «открытые торги»;

- расширен перечень услуг, которые может оказывать ломбард: добавлена деятельность сдачи в аренду (субаренду) недвижимого имущества, принадлежащего ломбарду на праве собственности (аренды, субаренды) и деятельность банковского платежного агента. При этом в законе указано, что надзор за новыми видами деятельности Банк России не осуществляет;

- расширен временной диапазон, в течение которого ломбард вправе заключать договор займа (с 20:00 до 23:00);

- исключены полномочия Банка России о судебной ликвидации ломбарда и полномочия Банка России проверять соблюдение иных правовых актов, не являющихся правовыми актами Банка России;

- установлен прямой запрет на привлечение денежных средств физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей. Ограничение не распространяется на акционеров или участников ломбарда;

- добавлено, что периодом фактического пользования займом за который начисляются проценты, считается период с даты предоставления займа до даты его возврата и уплаты процентов за пользование займом включительно (за исключением случаев погашения займа в день его выдачи) или продажи ломбардом заложенной вещи;

- вводится государственный реестр ломбардов. Ломбардом может считаться и имеет право осуществлять ломбардную деятельность только лицо, включенное в реестр;

- добавлена обязанность ломбарда иметь в наименовании слово «ломбард» и установлен запрет организациям, не имеющим статуса

---

ломбарда, иметь в названии слово «ломбард» или слова и словосочетания, производные от слова «ломбард»;

▪ ряд других изменений, в том числе изменены требования к совету директоров.

Предпринятые государством, в частности Банком России, меры могут и должны благоприятно сказаться на ломбардной деятельности, поскольку они создают определенные предпосылки для восстановления ломбардного бизнеса. Уже сейчас, по прошествии непродолжительного времени, ситуация в российском финансовом секторе существенно улучшилась относительно начала пандемии, что проявляется в стабилизации финансовых рынков, постепенном снятии ограничительных мер в России, налаженных процессах работы финансовых организаций в условиях пандемии<sup>1</sup>.

Вместе с тем наличие пробелов в правовом регулировании финансового сектора страны очевидно, поэтому на данный момент государство должно адаптировать законодательство к происходящим изменениям социально-политической и экономической жизни страны в условиях мирового кризиса. Важно отметить, что такие меры должны приниматься достаточно быстро, так как оперативное реагирование необходимо для эффективной работы финансового рынка. При принятии решений необходимо прежде всего максимально точно прогнозировать влияние данных изменений на все секторы экономики нашей страны, а также обеспечивать защиту интересов потребителей финансовых услуг.

### Список литературы:

1. Чуева, А.С. К вопросу о системе финансово-правового регулирования / А.С. Чуева, Т.А. Мохова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2018. – С. 1–6.

2. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М., 1972. – 258 с.

3. Матузов, Н.И. Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2004. – 245 с.

4. Сенников, И.Е. Правовое регулирование и реализация права: проблемы взаимодействия / И.Е. Сенников // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. – № 5. – С. 44–49.

5. Wolf, B. Pawnbroking Business not Suffering Despite Area's Ebullient Economy / B. Wolf, D. Andrews // Columbus Dispatch. – 1997. – № 6. July, IG, 2G. 1994.

6. Khandker, S. Microfinance and poverty: Evidence using panel data from Bangladesh / S. Khandker // World Bank Economic Review. – 2005. – Vol. 19. – № 3. – P. 1–25.

<sup>1</sup> Информация Банка России от 10 августа 2020 г. «Банк России принял решение по регуляторным послаблениям и макропруденциальным мерам» // Вестник Банка России. – 2020. – № 61.

---

7. Андрющенко, А.М. Роль ломбардов в кредитовании населения. Повышение эффективности управления социально-экономическими системами: сб. науч. тр. / А.М. Андрющенко. – М., 2016. – Вып. 8. – С. 14–22.

8. Клычев, Р. А. Оценка нормативно-правового регулирования ситуации, связанной с распространением коронавируса COVID-19 / Р.А. Клычев, А.Х. Мифтахова, Э.С. Андзорова, Л.Е. Чуркина // Здравоохранение Югры: опыт и инновации. – 2020. – № 2. – С. 3–6.

9. Редкоус, В.М. Трансформация форм и методов государственного регулирования в области экономики в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) / В.М. Редкоус // Государственная служба и кадры. – 2020. – № 2. – С. 166–170.

10. Yunus, M. Building social business models: Lessons from the Grameen experience / M. Yunus, B. Moingeon, L. Lehmann-Ortega // Long Range Planning. – 2010. – № 43. – P. 308–325.

11. Lewison, M. Conflicts of Interest? The Ethics of Usury / M. Lewison // Journal of Business Ethics. – 1999. – Vol. 22. – P. 327–339.

12. Сычева, И.Л. Ломбард и в кризис поможет / И.Л. Сычева // Казанская наука. – 2010. – № 9. – С. 349–353.

13. Мациевский, Н.С. Влияние ломбардной индустрии на рынок потребительского кредитования в условиях финансового кризиса / Н.С. Мациевский // Известия ТПУ. – 2012. – № 6. – С. 22–28.

14. Соколов, Ю.В. Правовое регулирование в сфере управления ломбардной деятельностью / Ю.В. Соколов // Современное право. – 2015. – № 12. – С. 87–90.

15. Арзамаскин, А.Н. К вопросу о государственном-правовом регулировании экономики в современной России / А.Н. Арзамаскин // Правовое государство: теория и практика. – 2014. – № 4. – С. 67–70.

16. Цымбал, А.А. Правовой статус ломбарда в Российской Федерации / А.А. Цымбал // Современное право. – 2011. – № 5. – С. 79–81.

17. Андрющенко, А.М. Роль государства в процессе регулирования рынка услуг ломбардов в Российской Федерации / А.М. Андрющенко // Символ науки. – 2016. – № 12-1. – С. 31–34.

18. Абрамова, М.А. Регулирование ломбардного бизнеса в Российской Федерации / М.А. Абрамова, Л.С. Александрова, С.Е. Дубова // Банковские услуги. – 2018. – № 27. – С. 10–16.

19. Жминько, Н.С. Перспективы формирования и развития ломбардного бизнеса / Н.С. Жминько, С.Ю. Губиева // Научный журнал КубГАУ – Scientific Journal of KubSAU. – 2016. – № 117. – С. 91–102.

20. Хрусталева, М.В. Влияние Центрального Банка РФ на участников ломбардной деятельности / М.В. Хрусталева, Е.Г. Ретунская, Л.А. Шиндлер // Территория науки. – 2018. – № 4. – С. 31–37.

---

**С.М. Рукавишников,**  
старший преподаватель кафедры  
конкурентного права, соискатель  
кафедры административного  
и муниципального права Саратовской  
государственной юридической  
академии

**S.M. Rukavishnikov,**  
Senior lecturer of the Department  
of Competition Law, Applicant  
at the Department of Administrative  
and Municipal Law of Saratov State  
Law Academy

## **ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ДОКАЗЫВАНИЮ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ АНТИМОНОПОЛЬНОМУ ОРГАНУ**

**Аннотация:** в статье анализируются вопросы, возникающие в ходе производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных Федеральной антимонопольной службе. Отмечаются некоторые проблемы при взаимодействии между антимонопольным органом и лицом, привлекаемым к административной ответственности. Рассматриваются случаи противодействия доказыванию в аспекте субъекта противодействия, формы поведения субъекта противодействия, времени противодействия. Констатируется, что противодействие доказыванию в производстве по делу об административном правонарушении – это деятельность, препятствующая установлению истины по делу. Предлагается авторская классификация видов противодействия доказыванию, которая может быть использована должностным лицом антимонопольного органа, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, для практического применения при проведении административного расследования.

**Ключевые слова:** антимонопольный орган, доказывание, обжалование, административное правонарушение, административная ответственность.

## **Counteraction to evidence in proceedings on administrative offences under the jurisdiction of the Antimonopoly authority**

**Abstract:** the article analyzes the issues that arise in the course of proceedings on administrative offenses under the jurisdiction of the Federal Antimonopoly Service. There are some problems in the interaction between the Antimonopoly authority and the person brought to administrative responsibility. The cases of counter-proof in the aspect of the subject opposition, forms of behavior of the subject of counteraction, time of counteraction. It is stated that counteraction to proof in the proceedings on an administrative offense is an activity that prevents the establishment of the truth in the case. The author offers a classification of types of counteraction to proof, which can be used by an official of the Antimonopoly authority conducting proceedings on an administrative offense, for practical application during an administrative investigation.

**Keywords:** antimonopoly authority, proof, appeal, administrative offense, administrative responsibility.

---

В ходе производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных Федеральной антимонопольной службе (далее – антимонопольный орган), лица, привлекаемые к административной ответственности, признают свою вину и дают соответствующие объяснения. Однако в некоторых случаях этого не происходит. Возникает ситуация, когда указанные лица свою вину не признают. Более того, желая избежать ответственности, они создают препятствия для проведения административного расследования. Например, могут спрятать или уничтожить документы, которые будут свидетельствовать о противоправном поведении.

Предполагая данные действия, антимонопольный орган, в свою очередь, должен предпринимать меры, направленные на недопущение уничтожения доказательств, используя эффект неожиданности. Например, спланировать и провести **одновременную** (выделено мной. – С.Р.) проверку лиц, имеющих отношение к заключению картеля. Для этого может быть использовано полномочие антимонопольного органа по осуществлению выездной внеплановой проверки, проводимой без предупреждения (так называемый рейд на рассвете). Это допустимо, поскольку при производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства не применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) [1], устанавливающие порядок организации и проведения проверок (п. 4 ч. 3 ст. 1 Закона № 294-ФЗ).

Должностное лицо антимонопольного органа, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, должно учитывать, что субъектом противодействия может выступать не только лицо, привлекаемое к административной ответственности, но и другие лица. Например, в материалы дела могут быть представлены не соответствующие действительности показания свидетеля, заключение эксперта и т.д. Так, антимонопольный орган вполне обоснованно поставил под сомнение объективность и беспристрастность специалистов, подготовивших исследования, в которых содержатся противоположные выводы [2].

Противодействие доказыванию может осуществляться как в активной форме (фальсификация, уничтожение документов и др.), так и в пассивной (умалчивание об известных фактах, отказ от дачи показаний и др.). По мнению В.В. Трухачева, противодействие расследованию определяется как «способ (форма) воспрепятствования

---

реальному или потенциальному расследованию, заключающийся в разработке и реализации деяний, направленных на упреждение и нейтрализацию расследования на основе моделирования и (или) анализа действий лиц, его осуществляющих» [3, с. 35].

Поэтому должностное лицо антимонопольного органа, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, обязательно должно учитывать возможность противодействия доказыванию в активной форме поведения субъекта противодействия, а также то, что действия могли быть совершены до возбуждения производства по делу об административном правонарушении. Другими словами, к моменту возбуждения дела об административном правонарушении часть доказательств (например, переписка между участниками антиконкурентного соглашения) может быть уничтожена, в результате чего ее поиск не приведет к ожидаемым результатам. Понимая это, в целях своевременного выяснения обстоятельств дела, должностное лицо антимонопольного органа направит свои усилия на поиск других (например, косвенных) доказательств совершения административного правонарушения.

Отдельно следует остановиться на практике обжалования решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Как указывают А. Ю. Соколов и И. Н. Дехтярь: «Специфика антимонопольных дел заключается в сложности их расследования, что требует анализа большого количества доказательств, полученных из документов, объяснений сторон, статистических данных, заключений экспертов» [4, с. 4].

А. П. Тенишев и М. А. Хамуков отмечают, что «доказывание картелей представляет собой весьма трудоёмкий и сложный процесс, требующий высоких профессиональных знаний в области экономики и юриспруденции и применения различных методов при доказывании признаков нарушения антимонопольного законодательства» [5, с. 214].

На сложность доказывания по делам о нарушении антимонопольного законодательства указывалось также и другими авторами [6–8].

Противодействие доказыванию в случае обжалования решения антимонопольного органа заключается в попытке устранения повода к возбуждению дела об административном правонарушении. Так, в соответствии с ч. 1.2 ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [9] поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства.

---

---

В случае отмены решения отменяется и выданное на его основе постановление по делу об административном правонарушении.

В настоящее время решения по делам о нарушении антимонопольного законодательства могут быть обжалованы как в судебном, так и во внесудебном порядке.

Проведенный анализ решений Апелляционной коллегии Федеральной антимонопольной службы подтверждает наличие случаев отмены решения территориального антимонопольного органа во внесудебном порядке. Например, указав, что не в полном объеме исследованы обстоятельства дела, а также доводы лица, привлеченного к рассмотрению дела в качестве заявителя, Апелляционная коллегия отменила решение Ростовского УФАС России от 29 мая 2018 г. по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 167/04 [10].

В результате обжалования решения антимонопольного органа в судебном порядке заявителю в некоторых случаях также удастся избежать и привлечения к административной ответственности. Например, отмена решения антимонопольного органа из-за недоказанности объективной стороны состава правонарушения позволяет признать незаконным постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное на основании данного решения [11].

Противодействие доказыванию может проявляться и в уклонении лица от получения писем, определений и других документов, направляемых ему в ходе производства по делу об административном правонарушении, с целью получения возможности последующего обжалования и отмены постановления о привлечении к административной ответственности. Так, например, суд отменил постановление по делу об административном правонарушении из-за отсутствия достоверных доказательств вручения телеграммы уполномоченному сотруднику предприятия, а следовательно – в отсутствие иных доказательств извещения предприятия о дате, времени и месте рассмотрения дела – о рассмотрении дела при ненадлежащем извещении предприятия [12].

Как отмечает Д. В. Горбунов, «производство по делу об административном правонарушении предполагает, в отличие от гражданского, арбитражного процесса, осуществление доказывания и на стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. На этой стадии возможно представление новых доказательств лицами, участвующими в деле, истребование дополнительных доказательств субъектом административной юрисдикции, назначение дополнительных экспертиз, вызов свидетелей» [13, с. 37].

---

Учитывая изложенное, следует подчеркнуть, что противодействие доказыванию по делам об административных правонарушениях может осуществляться как до возбуждения дела об административных правонарушениях, так и после его завершения.

Анализ рассмотренных антимонопольным органом дел об административных правонарушениях в аспекте субъекта противодействия, формы поведения субъекта и времени противодействия позволяет классифицировать противодействие доказыванию на следующие виды:

по субъекту противодействия:

1) лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;

2) лица, являющиеся участниками производства по делу об административном правонарушении (свидетели, специалисты, эксперты и др.);

3) лица, не являющиеся участниками производства по делу об административном правонарушении (сотрудники хозяйствующего субъекта, привлекаемого к административной ответственности и др.).

По форме поведения субъекта противодействия:

1) активная (фальсификация, уничтожение документов и др.);

2) пассивная (сокрытие информации, умалчивание об известном событии и др.).

По времени противодействия:

1) совершаемые до возбуждения производства по делу об административном правонарушении;

2) совершаемые после возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Подводя итог краткого анализа противодействия доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, можно сделать вывод, что противодействие доказыванию – это деятельность, препятствующая установлению истины по делу.

Предложенная классификация противодействия доказыванию может быть использована для практического применения должностными лицами антимонопольного органа, осуществляющими производство по делу об административном правонарушении.

### **Список литературы:**

1. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон РФ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ

---

---

(в ред. от 13 июля 2020 г.) // СЗ РФ. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6249; – 2020. – № 29, ст. 4504.

2. Решение Кемеровского УФАС России от 25 февраля 2019 г. № 09/1691 [Электронный ресурс]. URL: <https://br.fas.gov.ru/> (дата обращения: 21.10.2020).

3. Трухачев, В.В. Криминалистический анализ сокрытия преступной деятельности / В.В. Трухачев. – Воронеж. 2000. – 224 с.

4. Соколов, А.Ю. Возможные направления совершенствования правового регулирования института доказательств в производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства / А.Ю. Соколов, И.Н. Дехтярь // *Advances in Law Studies*. – 2018. – Т. 6. – № 2. – С. 3–10.

5. Тенишев, А.П. Роль экономического анализа при доказывании картелей / А.П. Тенишев, М.А. Хамуков // *Вестник АККОР*. – 2016. – № 1 (37). – С. 214–218.

6. Журавлев, С.Ю. Некоторые аспекты выявления и раскрытия картельных соглашений / С.Ю. Журавлев, О.А. Малютина // *Проблемы правоохранительной деятельности*. – 2018. – № 1. – С. 35–40.

7. Суменков, С.С. Проблемы квалификации и доказывания антиконкурентных соглашений и согласованных действий / С.С. Суменков // *Научный вестник Омской академии МВД России*. – 2014. – № 3 (54). – С. 66–71.

8. Шаститко, А.Е. Картель: организация, стимулы, политика противодействия / А.Е. Шаститко // *Российский журнал менеджмента*. – 2013. – Т. 11. – № 4. – С. 31–56.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5062.

10. Решение Апелляционной коллегии Федеральной антимонопольной службы по жалобе на решение Ростовского УФАС России от 29 мая 2018 г. по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 167/04 [Электронный ресурс]. URL: <https://br.fas.gov.ru/> (дата обращения: 19.06.2020).

11. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 23 августа 2017 г. по делу № А65-15526/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 26.06.2020).

12. Решение Арбитражного суда Калужской области от 29 мая 2019 г. по делу № А23-1160/2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 29.01.2020).

13. Горбунов, Д.В. Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения / Д.В. Горбунов. – М., 2012. – 124 с.

**И. В. Никитенко,**

*доктор юридических наук, доцент  
кафедры права Приамурского  
государственного университета им.  
Шолом-Алейхема*

**О. Л. Коноваленко,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры права Приамурского  
государственного университета  
им. Шолом-Алейхема*

**Н. Н. Бобок,**

*магистрант Приамурского  
государственного университета  
им. Шолом-Алейхема*

**I. V. Nikitenko,**

*Doctor of legal sciences, associate  
Professor of the Department of law  
of the Sholom-Aleichem Priamursky  
State University*

**O. I. Konovalenko,**

*Candidate of legal sciences, associate  
Professor of the Department of law  
of the Sholom-Aleichem Priamursky  
State University*

**N. N. Bobok,**

*Undergraduate of Sholom-Aleichem  
Priamursky State University*

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ ЗАВЕЩАНИЯ И СОВЕРШЕНИЯ ЗАВЕЩАНИЯ В ЗАКРЫТОЙ ФОРМЕ В СОВРЕМЕННОМ ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена тем, что толкование завещания вызывает определенные трудности на практике, особенно в части неопределенности и неясности воли завещателя. Цель статьи – проанализировать актуальные проблемы института наследования по завещанию и предложить пути их решения.

Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектических – анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой). Настоящая статья посвящена практическим проблемам института наследования по завещанию в закрытой форме. Авторы делают выводы о необходимости законодательно предусмотреть вынесения специального процессуального документа о толковании завещания нотариусом. В статье также выявлены проблемы толкования завещания, удостоверенные в закрытой форме. Авторы рекомендуют обращаться к нотариусам для составления самого текста завещания, во избежание дальнейших судебных тяжб между наследниками.

**Ключевые слова:** институт наследования по завещанию, толкование, нотариус, наследодатель, наследник, закрытое завещание.

## **The problem of interpretation of the closed will in the current Civil Law**

**Abstract:** The relevance of the article is due to the fact that the interpretation of the will causes certain difficulties in practice, especially in terms of the uncertainty and ambiguity of the will of the testator. The purpose of the article is to analyze the current problems of the institution of inheritance by will and to propose ways and solutions.

---

*The implementation of the tasks was achieved using general scientific (dialectical analysis, synthesis) and specific scientific methods (formally, legal, comparative legal). This article is devoted to the practical problems of the institution of inheritance by will in a closed form. The authors draw conclusions about the need to legislatively provide for the issuance of a special procedural document on the interpretation of a will by a notary. The article also reveals the problems of interpreting a will, certified in a closed form. The authors recommend contacting notaries to draw up the text of the will itself, in order to avoid further litigation between the heirs.*

**Keywords:** *institute of inheritance by will, interpretation, notary, testator, heir, closed will.*

В российском гражданском праве существует два способа правопреемства на случай смерти гражданина. По мнению многих авторов, институт наследования по завещанию является приоритетным способом при переходе имущества гражданина на случай его смерти.

Ряд юристов считают прежний подход более правильным, в соответствии с которым нормы наследования по закону опережали нормы наследования по завещанию [3, 4]. Полагаем, что это разумно, в связи с тем, что использование способа перехода имущества на случай смерти в форме завещания не является обязанностью гражданина, данный способ является правом, которым наследодатель может воспользоваться по своему желанию. Также необходимо отметить, что применение такого способа передачи своих прав в форме завещания абсолютно невозможно без обращения к положениям последующей главы. Так, именно в главе 63 «Наследование по закону» содержатся нормы о неоднократно упоминавшихся в главе 62 наследниках по закону; правила об обязательной доле в наследстве; права супруга при наследовании и др. Мы считаем, что вышеуказанная структура глав, регулирующих наследование, подтолкнет граждан к использованию именно института наследования по завещанию как способа перехода, принадлежащего им имущества и прав на случай смерти [1].

Несмотря на то, что наследование по завещанию является приоритетным способом перехода имущества, в нем существует ряд определенных проблем.

В практике исполнения завещания существует проблема неопределенности и неясности воли завещателя. Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ) допускается возможность толкования завещания. Толкование завещание представляет собой уяснение истинной воли завещателя, его истинную намеренность перехода имущества на случай смерти наследодателя.

---

Толкование может осуществляться нотариусом, который использует буквальный способ толкования. Буквальный способ толкования состоит в том, что смысл, который вложил наследодатель в завещание, полностью совпадает со смыслом, который вытекает из текста завещания. При толковании завещания не допускается применение расширительного толкования, так как смысл завещания будет шире, чем его словесная формула, также не может применяться и ограничительное интерпретирование, в связи с тем, что словесная формула завещания окажется уже смысла, который вложил завещатель [4].

Текст завещания, а именно элементы, содержащие художественные приемы, двусмысленные термины должны трактоваться в их общеупотребительном значении. В случае, когда буквально невозможно определить смысл определенной строчки, какого-либо словосочетания, то смысл необходимо устанавливать с другими положениями и смыслом завещания в целом, то есть сопоставлять его, при этом должно быть обеспечено наиболее полное осуществление предполагаемой воли завещателя. Во внимание должна приниматься не только очевидная, но и предполагаемая воля наследодателя, выявленная в процессе толкования завещания.

Для определения действительной воли применяется систематическое толкование, то есть воля завещателя должна определяться на момент составления завещания, а не на момент его толкования. Законодательство Российской Федерации не содержит императивных норм по способам и видам толкования завещания. Таким образом, возможно использование любых видов толкования, таких как: грамматический, систематический, логический, а также любых способов толкования, например, ограничительный, распространительный и иные. Необходимо отметить, что следует использовать совокупность видов и способов толкования, а также иные, особые средства для выяснения воли завещателя [5].

Подходя к толкованию завещания, необходимо изначально обратить внимание на существо содержащихся в нем распоряжений, тогда как иногда совершаются ошибки при толковании только буквально. Например, наследодатель в своем завещании указал, что квартиру, которая ему принадлежит, он завещает своим детям в равных долях каждому. После оформления наследства выясняется, что квартира, которую наследодатель завещал своим детям, принадлежала ему на праве долевой собственности, вторым же собственником является супруга умершего [7].

Как мы видим, применение только буквального вида толкования является ошибочным, так как в данном примере иллюстрируется

---

нарушение прав третьих лиц. Анализируя данный пример, также необходимо сказать, что оснований для отказа в выдаче наследникам свидетельства о праве на наследство по завещанию не имеется. Нотариус, руководствуясь принципом толкования завещания, должен выдать указанное свидетельство на долю в праве общей собственности на завещанную квартиру, принадлежащую наследодателю. Использование какого-либо одного способа толкования является недействительным, а иногда и невозможным, в связи с тем, что, неправильно истолковав волю завещателя, можно нарушить права не одного человека.

В случае если исполнитель завещания, нотариус затрудняются в толковании завещания либо наследники считают толкование вышеуказанных лиц неверным, неточным, несоответствующим истинной воле законодателя, завещание может быть передано на толкование в суд. Суд, обладая более широкими возможностями в силу своих полномочий, может привлечь специалистов, экспертов, допросить свидетелей с целью обеспечения толкования завещания и выяснения истинной воли завещателя. Толкование завещания судом находит свое отражение в судебном решении [2].

В настоящее время гражданским законодательством не предусмотрено вынесения какого-либо специального процессуального документа о толковании завещания нотариусом. Для того чтобы судебных споров было меньше, считаем необходимым предусмотреть определенный документ, который нотариус вынесет по толкованию завещания и который должен содержать подписи наследников о том, что они согласны с данным толкованием, после чего нотариус выдает по нему свидетельство о праве на наследство либо, напротив, отказывает в совершении нотариального действия, в случае если завещание не соответствует требованиям закона.

Преимущественно проблема толкования возникает при открытии закрытых завещаний, которые сокрыты от глаз нотариуса и третьих лиц.

Закрытое завещание позволяет соблюсти абсолютную тайну, что является фундаментальным признаком завещания. Нотариус сталкивается с невозможностью правильного толкования воли завещателя. Затруднения происходит, как с буквальной точки толкования, так и в связи с невозможностью уточнения воли у самого завещателя. Таким образом, считаем целесообразным предоставить нотариусу возможность ознакомиться с содержанием завещания с целью точного выяснения волеизъявления завещателя и, следовательно, исключить из ч. 1 ст. 1126 ГК РФ следующую норму: «не предоставлять для оз-

---

накопления нотариусу» и дополнить ч. 1 словами «нотариус имеет право ознакомиться» [1].

Помимо проблемы толкования закрытого завещания, считаем, что способ совершения закрытого завещания ограничивает права определенного круга лиц. Так, завещание должно быть написано собственноручно и подписано завещателем, вследствие чего происходит ущемление некоторых наследодателей, которые в силу своих физических отклонений не могут собственноручно составить завещание и тем более подписать его. С целью устранения вышеуказанного недостатка мы предлагаем позволить лицам, не умеющим писать в силу каких-либо обстоятельств (физических недостатков и прочее), обратиться за помощью в написании к нотариусу. Для этого достаточно, чтобы завещатель умел читать, а, следовательно, проверить текст завещания, зафиксированный нотариусом. Таким образом, не будут ущемлены права конкретной категории лиц, лишенной возможности составления закрытого завещания.

Следующей проблемой закрытого завещания считаем «неотложность» нотариального действия по оглашению завещания, которое заключается в том, что текст закрытого завещания оглашается нотариусом сразу же после вскрытия конверта. Анализируя практику оглашения нотариусами закрытых завещаний, было выявлено, что существуют случаи, когда завещание составлено на иностранном языке и нотариус не обладает знаниями по данному языку и в то же время на нотариуса гражданским законодательством возложена обязанность по немедленному оглашению текста завещания [5]. Немедленное оглашение текста завещания является императивной нормой, но в случае, если обнаружится, что завещание совершено на иностранном языке, то нотариус не сумеет исполнить данную норму и в силу не зависящих от него обстоятельств завершить начатую им легальную процедуру оглашения завещания. Для того чтобы нотариус завершил процедуру по оглашению теста завещания, совершенного на иностранном языке, ему необходимо привлечь специалиста, который владеет необходимым для перевода иностранным языком, и получить от него совершенный надлежащим образом перевод текста завещания.

Считаем, что решить данную проблему можно посредством предоставления на законодательном уровне нотариусам возможности приостанавливать процедуру оглашения закрытого завещания и возобновлять ее после получения соответствующего перевода. Данные действия должны быть оформлены соответствующим документом, например, протоколом приостановления нотариального действия,

---

---

после получения перевода вынести перевод о возобновлении нотариального действия.

Как нами было выявлено, институт закрытого завещания имеет явные несовершенства в своем регулировании, что не позволяет гражданам однозначно выбрать данный способ совершения завещания.

Мы считаем, что устранение вышеизложенных недостатков благотворно повлияет на механизм совершения завещания, что еще больше позволит укрепить позиции института наследования по завещанию в обществе и нотариальном делопроизводстве, а также сократит наличие судебных споров.

### **Список литературы:**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть 1) : офиц. текст ФЗ № 146-ФЗ от 26 ноября 2001 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Барщевский, М.Ю. Наследственное право / М.Ю. Барщевский. – М.: ИНФРА, 2016. – 345 с.
3. Бегичев, А.В. Наследственное право России: учебное пособие / А.В. Бегичев. – М. : Логос, 2018. – 168 с.
4. Волкова, Н.А. Наследственное право: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Н.А. Волкова, М.В. Максютин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 239 с.
5. Лесенкова, Е.С. Правовая природа наследования по завещанию в Российской Федерации / Е.С. Лесенкова // Проблемы становления гражданского общества. – 2018. – № 9. – С. 79–82.
6. Матвеева, Т.А. Общая характеристика наследования по закону и по завещанию: проблемы правоприменения / Т.А. Матвеева // Будущее науки. – 2018. – № 6. – С. 263–266.
7. URL: <http://www/cdep.ru>

**Т. А. Ермолаева,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры административного  
и муниципального права Саратовской  
государственной юридической  
академии*

**T. A. Ermolaeva,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Administrative  
and Municipal Law of the Saratov State  
Law Academy  
tamara.ermolaeva123@bk.ru*

**Е. В. Ильгова,**

*кандидат юридических наук, ректор  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**E. V. Igova,**

*Candidate of Law, Rector  
of the Saratov State Law Academy  
rector@ssla.ru*

**С. Н. Зайкова,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры административного  
и муниципального права Саратовской  
государственной юридической  
академии*

**S. N. Zaikova,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Administrative  
and Municipal Law of the Saratov State  
Law Academy  
kdn@ssla.ru*

## **УЧЕТНЫЕ ФУНКЦИИ СУБЪЕКТОВ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ИХ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ\***

**Аннотация:** статья посвящена изучению особенностей учетов несовершеннолетних, их родителей (законных представителей) и иных лиц, которые осуществляют органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации, с точки зрения их правовой регламентации. В статье рассматриваются различные виды учета, которые ведут комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы и учреждения социальной сферы, органы, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением и медицинские организации, органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы, приводятся нормативно-правовые акты, которыми устанавливается обязанность ведения данных видов учета, отмечаются случаи, когда порядки ведения тех или иных видов учета не находят отражения в нормативно-правовых актах. На основании проведенного анализа делается вывод о том, что многие виды учета в рамках деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации дублируют друг друга, а порядок их ведения не закреплен в нормативно-правовых актах. Кроме того, некоторые виды учета регламентированы лишь методическими рекомендациями и письмами федеральных органов исполнительной власти, что требует правовой доработки. В статье также содержится рекомендация о необходимости разработки, внедрения и использования единой государственной автоматизированной

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00656.

---

информационной системы для нужд органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, которая позволит оптимизировать процессы ведения различных видов учета, исключить дублирование и сократить время обработки данных.

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав, учет несовершеннолетних, автоматизированные информационные системы.

### Accounting functions of subjects of the system of prevention of neglect and juvenile delinquency in the Russian Federation as an element of their information interaction

**Abstract:** *the article is devoted to the study of the peculiarities of registration of minors, their parents (legal representatives) and other persons who are carried out by the bodies and institutions of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency in the Russian Federation from the point of view of their legal regulation. The article discusses various types of accounting that are conducted by commissions for minors and the protection of their rights, bodies and institutions of the social sphere, bodies in charge of management in the field of education, guardianship and guardianship bodies, youth affairs bodies, health authorities and medical organizations, bodies internal affairs, institutions of the penal system, regulatory legal acts are given that establish the obligation to maintain these types of accounting, there are cases when the procedures for maintaining certain types of accounting are not reflected in regulatory legal acts. Based on the analysis, it is concluded that many types of accounting within the framework of the activities of bodies and institutions of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency in the Russian Federation duplicate each other, and the procedure for their maintenance is not enshrined in regulatory legal acts. In addition, some types of accounting are regulated only by methodological recommendations and letters of federal executive bodies, which requires legal revision. The article also contains a recommendation on the need to develop, implement and use a unified state automated information system for the needs of bodies and institutions of a system for the prevention of neglect and juvenile delinquency, which will optimize the processes of maintaining various types of records, eliminating duplication and reducing the time of data processing.*

**Keywords:** *minors, prevention of neglect and juvenile delinquency, commissions for juvenile affairs and protection of their rights, registration of minors, automated information systems.*

---

В настоящее время в Российской Федерации интенсифицируются процессы внедрения информационных технологий в деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее – Система профилактики). Особое значение использование информационных технологий может оказывать на выполнение субъектами Системы про-

---

филактики своих учетных функций в отношении несовершеннолетних, их родителей (законных представителей), иных категорий граждан (далее – Учетные функции).

Правовое регулирование Учетных функций регламентировано законодательными и подзаконными нормативными правовыми актами, а в ряде случаев – методическими рекомендациями и письмами федеральных органов исполнительной власти, что, очевидно, требует правовой доработки.

Для этого необходимо рассмотреть, какие виды Учетных функций выполняют органы и учреждения Системы профилактики, как осуществляется их правовое регулирование и как возможно усовершенствовать выполнение Учетных функций в рамках единой автоматизированной информационной системы органов и учреждений Системы профилактики (далее – ЕАИС).

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Комиссии) осуществляют Учетные функции с целью организации взаимодействия и координации субъектов Системы профилактики, а также в целях формирования отчетности [1]. Под учетом, осуществляемым Комиссиями [2], понимается обработка сведений, возникающих как в процессе непосредственной деятельности Комиссии, так и поступающих из органов и учреждений Системы профилактики в соответствии с федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [3] (далее – Федеральный закон) и постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» [4].

Комиссиями осуществляются следующие виды Учетных функций:

- учет несовершеннолетних и их родителей (законных представителей), категории которых предусмотрены пунктами 1 и 2–3 соответственно статьи 5 Федерального закона, при этом учет осуществляется во взаимодействии с другими субъектами Системы профилактики, не дублируя их функции;

- учет и мониторинг исполнения постановлений, принятых Комиссиями, и ряд других.

Учетные функции выполняют также органы и учреждения социальной сферы, например, учет несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации и находящихся в соответствующих специализированных учреждениях [5], учет семей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в социальной поддержке [6], при этом порядок ведения такого учета не регламентирован.

---

Органы, осуществляющие управление в сфере образования, ведут учет несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных организациях [7, пп. 4 п. 1 ст. 14], персонифицированный учет несовершеннолетних обучающихся с девиантным поведением [8], а также учет обучающихся, находящихся в трудной жизненной ситуации [9].

Учет несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей, получающих начальное общее, основное общее и среднее общее образование, ведется в соответствии с совместным приказом Министерства юстиции и Министерства просвещения Российской Федерации [10], однако порядок ведения учета данным приказом не регламентирован.

Органы опеки и попечительства ведут учет граждан, выразивших желание стать опекунами [11, п. 10], и учет детей, оставшихся без попечения родителей [12].

Органы по делам молодежи и их учреждения ведут учет активности молодежи [13, п. 5.4] с использованием АИС «Молодежь России».

Органы управления здравоохранением и медицинские организации ведут учет несовершеннолетних, употребляющих алкогольную и спиртосодержащую продукцию, наркотические средства, психотропные или одурманивающие вещества [14, пп. 10 п. 1 ст. 18].

Наиболее полно регламентированы Учетные функции органов внутренних дел, а именно:

- учет правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних лиц, их совершивших, родителей (законных представителей) несовершеннолетних, не исполняющих своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияющих на их поведение либо жестоко обращающихся с ними [15, пп. 5 п. 2 ст. 21];

- учет несовершеннолетних, доставленных в территориальный орган МВД [16], в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей [17];

- учет несчастных случаев с обучающимися во время пребывания в СУВУ [18, п. 44].

Учреждения уголовно-исполнительной системы ведут персонифицированный учет несовершеннолетних, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях [19, п. 3 ст. 8].

Анализ состояния правового регулирования Учетных функций субъектов Системы профилактики показывает, что многие из них дублируются или накладываются на аналогичные учетные функции

---

других участников. Кроме того, в большинстве случаев ведение учета не регламентировано и не автоматизировано, что не позволяет сократить время на обработку данных, а также обмениваться информацией (данными учета) в электронном виде.

В то же время без оперативного взаимодействия органов и учреждений Системы профилактики сложно говорить об эффективности всей системы управления [20, с. 11–14; 21, с. 37–45, 22, 23, с. 140–143]. При этом внедряемые в сфере государственного управления информационные технологии должны определяться степенью их соответствия целям и задачам основной деятельности [24].

Исходя из изложенного, видится целесообразным внедрение и использование в деятельности субъектов Системы профилактики ЕАИС, в функциональный состав которой необходимо включить такие виды учета, которые позволят обеспечить деятельность всей Системы профилактики и смогут обеспечить эффективность государственного управления в указанной сфере.

В качестве оператора ЕАИС на федеральном уровне предлагается определить Министерство просвещения Российской Федерации, что позволит обеспечить реализацию государственной политики в сфере воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, а также реализовать функции по координации деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних [25, п. 4.3.14].

В субъектах Российской Федерации в качестве операторов ЕАИС предлагается определить органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки населению. Указанные органы созданы в каждом субъекте Российской Федерации и имеют опыт работы в АИС, обеспечивающих предоставление мер социальной поддержки населения.

Оператором ЕАИС в муниципальных образованиях могли бы стать Комиссии или органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по предоставлению мер социальной поддержки населению. Учитывая различную структуру администраций муниципальных образований, возможно предоставить право муниципальному образованию самостоятельно определять оператора ЕАИС.

Участниками ЕАИС с правами внесения данных и (или) получения необходимой информации могут стать органы и учреждения Системы профилактики, перечисленные в п. 1 ст. 4 Федерального закона.

Участниками ЕАИС с правами получения необходимой информации могут стать: Уполномоченный при Президенте Российской

---

Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации; органы прокуратуры; федеральные, региональные органы власти и органы местного самоуправления; учреждения, осуществляющие отдельные функции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, созданные в порядке, предусмотренном п. 2 ст. 4 Федерального закона; другие учреждения и организации в пределах их компетенции, определенной законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

При этом ЕАИС должна иметь возможность взаимодействия с иными АИС, используемыми в настоящее время для целей государственного управления (например, АИС «Управление», АИС «Молодежь России», АИС МВД, и другими) посредством инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие. Таким образом, будет создана информационная инфраструктура для оптимизации выполнения субъектами Системы профилактики Учетных функций, исключения дублирования, сокращения времени обработки данных. Эти изменения можно рассматривать в качестве необходимых предпосылок повышения эффективности деятельности субъектов Системы профилактики в целом, реализации индивидуального подхода к защите прав и законных интересов несовершеннолетних и их родителей (законных представителей).

### Список литературы:

1. Приказ Росстата от 30 июля 2018 г. № 464 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством просвещения Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Электронный ресурс. Доступ из ИПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.11.2020).
2. Методические рекомендации по подготовке отчета о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории субъекта Российской Федерации (письмо Минобрнауки России от 28 декабря 2016 г. № ВК-3139/07) // Администратор образования. – 2017. – № 5.
3. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26, ст. 3177.
4. Постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СЗ РФ. – 2013. – № 45, ст. 5829.
5. Постановление Минтруда РФ от 29 марта 2002 г. № 25 «Об утверждении Рекомендаций по организации деятельности специализированных

---

учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации» // Бюллетень Минтруда РФ. – 2002. – № 5.

6. Письмо Минобрнауки РФ от 10 марта 2009 г. № 06-224 «Об организации в субъектах Российской Федерации работы по профилактике жестокого обращения с детьми» // Вестник образования. – 2009. – № 12.

7. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26, ст. 3177.

8. Письмо Минобрнауки России от 28 апреля 2016 г. № АК-923/07 «О направлении методических рекомендаций» // Администратор образования. – 2016. – № 12.

9. Письмо Минобрнауки России от 18 января 2016 г. № 07-149 «О направлении методических рекомендаций по профилактике суицида» // Вестник образования. – 2016. – № 5.

10. Приказ Минюста России № 113, Минпросвещения России от 17 июня 2019 г. № 306 «Об утверждении Порядка обеспечения администрацией мест содержания под стражей условий для получения несовершеннолетними лицами, подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, начального общего, основного общего и среднего общего образования в форме самообразования и Порядка оказания администрацией мест содержания под стражей помощи в получении несовершеннолетними лицами, подозреваемыми и обвиняемыми, содержащимися под стражей, начального общего, основного общего и среднего общего образования» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.11.2020).

11. Правила подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» // СЗ РФ. – 2009. – № 21, ст. 2572.

12. Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ. – 2001. – № 17, ст. 1643.

13. Методические рекомендации по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, реализующих государственную молодежную политику, утвержденных приказом Росмолодежи от 13 мая 2016 г. № 167 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, реализующих государственную молодежную политику» // Электронный ресурс. Доступ из ИПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.11.2020).

14. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26, ст. 3177.

---

15. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26, ст. 3177.

16. Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – № 11.

17. Приказ МВД России от 1 сентября 2012 г. № 839 «О совершенствовании деятельности центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей» // Российская газета. – 2012. – № 290.

18. Порядок организации и осуществления деятельности специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа. Приказ Минпросвещения России от 17 июля 2019 г. № 381 «Об утверждении Порядка организации и осуществления деятельности специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.11.2020).

19. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 26, ст. 3177.

20. Аносов, А.В. Проблемы организационного обеспечения реализации мероприятий общей профилактики правонарушений несовершеннолетних / А.В. Аносов // Академическая мысль. – 2018. – № 4.

21. Ережипалиев, Д.И. Профилактика потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов среди несовершеннолетних / Д.И. Ережипалиев // Адвокат. – 2015. – № 6.

22. Косевич, Н.Р. Система законодательства Российской Федерации, гарантирующая права и интересы несовершеннолетних: научно-практическое исследование и судебная практика / Н.Р. Косевич // СПС «КонсультантПлюс». 2014 (дата обращения: 01.11.2020).

23. Кочеткова, Н.Д. Особенности административной деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации (на примере Орловской области) / Н.Д. Кочеткова // Закон и право. – 2019. – № 3.

24. Ковалева, Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н.Н. Ковалева. URL: <https://www.prlib.ru/item/467435> (дата обращения: 01.11.2020).

25. Положение о Министерстве просвещения России. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2018. – № 32, ч. 2, ст. 5343.

**О. А. Чаусская,**

кандидат юридических наук,  
профессор кафедры гражданского  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**O. A. Chausskaya,**

Candidate of Law, Professor  
of the Department of Civil Law  
of the Saratov State Law Academy  
k\_civil@ssla.ru

**И. О. Кузнецова,**

кандидат социологических  
наук, доцент кафедры истории,  
политологии, социологии  
Саратовской государственной  
юридической академии

**I. O. Kuznetsova,**

Candidate of Sociology, Associate  
Professor of the Department of History,  
Political Science and Sociology  
of the Saratov State Law Academy  
kuznetsova5555@yandex.ru

## **АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРОЦЕССА ИНФОРМАТИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ\***

**Аннотация:** в статье представлены результаты всероссийского онлайн-анкетирования по вопросам использования информационных технологий и автоматизированных информационных систем в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как органа, координирующего деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Анкетирование проведено Саратовской государственной юридической академией при поддержке Министерства просвещения Российской Федерации в 2020 году.

Анкетирование показало относительно невысокий уровень внедрения и использования автоматизированных информационных систем в деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав как органа, координирующего деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Российской Федерации. В статье рассматриваются причины и следствия сложившейся ситуации, а также анализируются особенности использования автоматизированных информационных систем в тех комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, где они внедрены.

В статье делается вывод о необходимости разработки единой федеральной информационной системы для нужд органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, внедрение которой, в свою очередь, требует создания соответствующего правового механизма, регламентирующего принципы и архитектуру функционирования данной информационной системы. В статье приводится ряд замечаний и предложений, которые необходимо учесть при разработке правового регулирования единой федеральной информационной системы для нужд органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00656.

---

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав, учет несовершеннолетних, автоматизированные информационные системы.

## **Actual aspects of the process of informatization of activities of bodies of the system of prevention of neglected children and juvenile delinquency**

**Abstract:** *the article presents the results of an all-Russian online survey on the use of information technologies and automated information systems in the activities of commissions for juvenile affairs and protection of their rights as a body coordinating the activities of bodies and institutions of the system for preventing neglect and juvenile delinquency. The survey was conducted by the Saratov State Law Academy with the support of the Ministry of Education of the Russian Federation in 2020.*

*The survey showed a relatively low level of implementation and use of automated information systems in the activities of commissions for juvenile affairs and the protection of their rights as a body coordinating the activities of bodies and institutions of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency of the Russian Federation. The article examines the causes and consequences of the current situation, and also analyzes the features of the use of automated information systems in those commissions for juvenile affairs and protection of their rights, where they are implemented.*

*The article concludes that it is necessary to develop a unified federal information system for the needs of bodies and institutions of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency, the introduction of which, in turn, requires the creation of an appropriate legal mechanism regulating the principles and architecture of the functioning of this information system. The article provides a number of comments and suggestions that must be taken into account when developing legal regulation of a unified federal information system for the needs of bodies and institutions of the system for the prevention of child neglect and delinquency.*

**Keywords:** *juveniles, prevention of neglect and juvenile delinquency, commissions for juvenile affairs and protection of their rights, registration of juveniles, automated information systems.*

В настоящее время в Российской Федерации формируются условия для внедрения и использования информационных технологий в различных сферах жизнедеятельности, в том числе в сфере государственного управления и местного самоуправления. Процесс информатизации современного российского общества обусловлен множеством причин, в том числе стремительным развитием информационных технологий и их влиянием на социальные процессы. При этом в Российской Федерации реализуется комплекс мероприятий по информатизации управленческой инфраструктуры в рамках федеральных и региональных целевых программ, приоритетных национальных проектов, что находит свое отражение в разработке и совершенствовании законодательства, регламентирующего процессы

---

информационного обмена, информационную инфраструктуру и ряд других вопросов.

Среди сфер государственного управления и местного самоуправления, в которых использование информационных технологий и автоматизированных информационных систем (далее – АИС, ИС) имеет особое значение, можно отметить профилактику безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Это связано в частности с тем, что в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [1] в указанной деятельности принимают участие множество субъектов на федеральном, региональном и местном уровнях, что актуализирует вопросы межведомственного взаимодействия и подчеркивает роль комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Комиссии, КДН и ЗП), координирующих деятельность органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее – Система профилактики).

В деятельности Комиссий АИС предназначены для повышения эффективности межведомственного взаимодействия, оперативности обмена информацией, экономии времени на выполнении рутинных однообразных операций, высвобождения времени для реализации индивидуального подхода к проблемам несовершеннолетних и их родителей (законных представителей), автоматизации контроля над выполнением решений Комиссий, анализа состояния Системы профилактики. Одна из первых АИС для нужд Комиссий была представлена на Всероссийском семинаре-совещании по проблемам воспитания несовершеннолетних, прошедшем в Перми в 2002 г. [2] Первоначально АИС позволяла вести базу данных несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также вести учет заседаний Комиссий.

В научной литературе исследования межведомственного взаимодействия органов и учреждений Системы профилактики нельзя назвать многочисленными. Так, сложности реализации межведомственного взаимодействия органов и учреждений Системы профилактики исследовались А. А. Луговской и О. С. Борисенко [3, с. 249–254], проблемы правового регулирования данного взаимодействия анализировались Е. В. Ильговой [4, с. 58–60], региональный опыт межведомственного взаимодействия органов и учреждений Системы профилактики изучался М. В. Сидоренко [5, с. 151–154], особенности взаимодействия отдельных органов и учреждений Системы профилактики исследовались М. Н. Чабан [6, с. 137–139].

---

Еще меньшую группу образуют работы, в которых анализировались различные аспекты использования ИС в деятельности органов и учреждений Системы профилактики. Среди авторов, затрагивающих данную проблематику, можно отметить А.А. Беженцева [7, с. 154–155; 8, с. 173; 9, с. 44–48; 10, с. 69–72; 11, с. 9–15] и Е.О. Винниченко.

А.А. Беженцев анализировал цель и задачи применения ИС в деятельности органов и учреждений Системы профилактики, функции ИС, проблемы безопасного обмена данными в ИС, рассматривал эффективность работы органов Министерства внутренних дел при использовании ИС, разрабатывал рекомендации по совершенствованию отдельных блоков ИС, в результате чего пришел к выводу о необходимости использования ИС в деятельности органов и учреждения Системы профилактики.

Е.О. Винниченко [12, с. 98–104] рассматривал преимущества применения ИС в сравнении с бумажным документооборотом, анализировал опыт отдельных субъектов Российской Федерации, где ИС используются в работе с несовершеннолетними, исследовал специфику нормативно-правовых актов, которыми регламентируется использование ИС, а также рассматривал вопрос о необходимости создания единой федеральной ИС для организации работы с несовершеннолетними.

Ряд рассмотренных работ были написаны в 2010–2016 гг. и не отражают специфики деятельности органов и учреждений Системы профилактики в настоящее время. В рассмотренных работах анализировались определенные аспекты использования ИС в деятельности отдельно взятых органов и учреждений Системы профилактики на примере одного или нескольких субъектов Российской Федерации или конкретных населенных пунктов. Таким образом, складывается ситуация дефицита репрезентативных исследований использования ИС в настоящее время в масштабе Российской Федерации в целом. Данная работа стремится внести свой вклад в преодоление этого дефицита.

Эмпирическую базу исследования составили результаты всероссийского онлайн-анкетирования, проведенного в июне 2020 г. федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» при содействии Министерства просвещения Российской Федерации. В анкетировании приняли участие представители 59 Комиссий уровня субъектов Российской Федерации, а также представители территориальных (муниципальных) Комиссий из 58 субъектов Российской Федерации. В целях обеспечения репрезента-

---

тивности результатов повторные заполнения анкет представителями одной и той же Комиссии не учитывались. В результате, были проанализированы 1 304 анкеты.

Анкетирование показало, что АИС используют 19 % Комиссий на уровне субъектов Российской Федерации и 27 % Комиссий на территориальном (муниципальном) уровне. Среди причин, в силу которых большинство Комиссий не используют АИС в своей деятельности, исследование показало отсутствие средств на их закупку и внедрение – 33 %, отсутствие необходимых технических средств для использования АИС – 13 %, несовершенство программных решений, предлагаемых разработчиками, – 12 %, а также отсутствие необходимой квалификации у работников, обеспечивающих деятельность Комиссий – 7 % (указаны доли от численности Комиссий, не использующих АИС). При этом лишь 8 % Комиссий считают внедрение АИС одной из наиболее приоритетных задач, 33 % – приписывают средний приоритет этой задаче, 49 % – затруднились ответить или не дали ответа на соответствующий вопрос.

65 % Комиссий, использующих АИС, отмечают, что используют АИС от двух до пяти рабочих дней в неделю. При этом у 80 % Комиссий, использующих АИС, отмечаются средние и высокие субъективные оценки удобства работы в АИС: от трех до пяти по пятибалльной шкале, где пять – максимальный балл.

Существенным недостатком, выявленным в результате исследования, можно считать невозможность обмена информацией между Комиссиями и иными органами и учреждениями Системы профилактики посредством используемых АИС, что имеет место в 9 из 10 случаев использования АИС. В связи с этим наиболее распространенными способами обмена информацией между Комиссиями и иными органами и учреждениями Системы профилактики является направление скан-копий документов по электронной почте и обмен документами на бумажном носителе (84 % ответов), с существенным отрывом следует обмен информацией посредством систем электронного документооборота (46 % ответов).

Развитие информационного обмена между Комиссиями и иными органами и учреждениями Системы профилактики посредством АИС представляется участникам анкетирования наиболее востребованным направлением совершенствования информационного взаимодействия в рамках АИС (62 % ответов) наряду с информационным взаимодействием Комиссий между собой (55 % ответов). Менее перспективным представляется информационное взаимодействие посредством АИС с иными органами государственной власти, не входящими в число

---

---

органов и учреждений Системы профилактики, а также с гражданами (22 % и 10 % ответов соответственно).

Таким образом, исследование показало, что подавляющее большинство Комиссий как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на территориальном (муниципальном) уровне не используют АИС в своей деятельности, а задача внедрения АИС не осознается в качестве одной из наиболее приоритетных. В свою очередь, важнейшим недостатком использующихся АИС является невозможность информационного обмена между Комиссиями и иными органами и учреждениями Системы профилактики. В сложившихся условиях доминирующим способом информационного взаимодействия между Комиссиями и иными органами и учреждениями Системы профилактики является обмен документами на бумажном носителе, а также обмен скан-копиями документов по электронной почте.

Выявленные особенности подчеркивают необходимость и целесообразность разработки и внедрения единой федеральной ИС, участниками которой могли бы стать территориальные (муниципальные) Комиссии, а также Комиссии субъектов Российской Федерации, иные органы и учреждения Системы профилактики федерального, регионального и местного уровней. Использование такой ИС в первую очередь позволило бы освободить работников, обеспечивающих деятельность Комиссий, от большого объема «бумажной работы». Результаты анкетирования показали, что в настоящее время Комиссии в значительной степени выполняют функции технических операторов, которые подготавливают множество документов, в том числе планы индивидуальной профилактической работы. В целом, на выполнение рутинных однообразных технических операций сотрудники, обеспечивающие деятельность Комиссий, тратят до 75 % рабочего времени.

Внедрение единой федеральной ИС в деятельность Комиссий, иных органов и учреждений Системы профилактики способно значительно упростить работу специалистов, ускорить информационный обмен, автоматизировать контроль над выполнением планов индивидуальной профилактической работы, высвободить существенную часть рабочего времени сотрудников для реализации собственно индивидуального подхода к решению проблем и обеспечению прав и законных интересов несовершеннолетних и их родителей (законных представителей).

Очевидно, внедрение единой федеральной ИС для нужд органов и учреждений Системы профилактики потребует разработки соответствующей правовой базы, регламентирующей статус данной ИС, права и обязанности участников информационного взаимодействия,

---

---

а также обеспечивающей конфиденциальность обрабатываемых сведений о несовершеннолетних и иных лицах. Основным нормативным правовым актом в сфере информации и информационных технологий в Российской Федерации является федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [13]. Статья 4 данного закона устанавливает, что законодательство Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего федерального закона и других регулирующих отношения по использованию информации федеральных законов.

Использование АИС регионального уровня в Российской Федерации регулируется также на уровне субъектов федерации [14–16]. В силу того, что большинство используемых региональных АИС являются ведомственными, региональными или территориальными (муниципальными), возникает ситуация, при которой различные аспекты эксплуатации АИС регламентируются различными нормативно-правовыми актами. При этом не существует типового нормативно-правового акта, регулирующего наиболее значимые вопросы использования АИС. Таким образом, вопросы правового режима эксплуатации АИС, правового статуса загружаемой и выгружаемой информации и документов остаются недостаточно урегулированными в российском законодательстве.

Правовое обеспечение защиты персональных данных, в том числе персональных данных несовершеннолетних является другой важнейшей задачей при совершенствовании нормативной базы эксплуатации АИС в деятельности органов и учреждений Системы профилактики и Комиссий. Так, в настоящее время не в полной мере урегулированы юридические вопросы обработки персональных данных в межведомственном взаимодействии органов и учреждений Системы профилактики и Комиссий посредством АИС, а также проблема интеграции АИС органов и учреждений Системы профилактики и АИС Комиссий.

Таким образом, разработка и внедрение единой АИС, объединяющей информационное пространство органов и учреждений Системы профилактики и Комиссий на федеральном, региональном и территориальном (муниципальном) уровнях, потребует создания единого правового пространства эксплуатации такой АИС, учитывающего как требования уже действующего российского и международного законодательства, так и современные стандарты информационной безопасности.

---

Проведенное исследование показало, что в эпоху активного проникновения информационных технологий и систем в различные сферы жизнедеятельности особую актуальность в Российской Федерации приобретает информатизация деятельности органов и учреждений Системы профилактики в целом, а также Комиссий как ее координирующего звена.

Важнейшей задачей в этом направлении является создание единой АИС, объединяющей органы и учреждения Системы профилактики и Комиссии на территориальном (муниципальном), региональном и федеральном уровнях. Решение этой задачи подразумевает не только создание собственно АИС, но также разработку и совершенствование соответствующей нормативно-правовой базы, позволяющей эффективно эксплуатировать АИС с соблюдением высоких стандартов безопасности.

### Список литературы:

1. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». URL: <https://base.garant.ru/12116087/9d78f2e21a0e8d6e5a75ac4e4a939832> (дата обращения: 09.11.2020).
2. В Перми пройдет Всероссийское совещание по проблемам учебно-воспитательных учреждений для «трудных» детей // Регион-Информ-Пермь. URL: [https://newdaynews.ru/perm/14\\_40131.html](https://newdaynews.ru/perm/14_40131.html) (дата обращения: 09.11.2020).
3. Луговская, А.А. Проблема реализации взаимодействия органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних / А.А. Луговская, О.С. Борисенко // Ученые заметки Тихоокеанского государственного университета. – 2017. – Т. 8. – № 3. – С. 249–254.
4. Ильгова, Е.В. Проблемы правового регулирования информационного взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних / Е.В. Ильгова // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции (Саратов, 18 ноября 2014 г.). – Саратов: ИП Коваль Ю.В., 2014. – С. 58–60.
5. Сидоренко, М.В. Осуществление межведомственного взаимодействия органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних в Благовещенске / М.В. Сидоренко // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2014. – № 1. – С. 151–154.
6. Чабан, М.Н. Эффективность межведомственного взаимодействия школы и субъектов системы профилактики по предупреждению безнадзорности, преступлений и правонарушений среди несовершеннолетних / М.Н. Чабан // Право. Экономика. Безопасность. – 2017. – № 3. – С. 137–139.
7. Беженцев, А.А. О необходимости внедрения передовых информационных технологий в деятельность субъектов профилактики несовершенно-

нолетних / А.А. Беженцев // Региональная информатика: материалы XII Санкт-Петербургской международной конференции (Санкт-Петербург, 20–22 октября 2010 г.). – СПб., 2010. – С. 154–155.

8. Беженцев, А.А. О применении информационной системы «Автоматизация деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» / А.А. Беженцев // Региональная информатика: материалы XII Санкт-Петербургской международной конференции (Санкт-Петербург, 29–31 октября 2014 г.). – СПб., 2014.

9. Беженцев А.А. Банки данных по вопросам защиты прав несовершеннолетних и профилактики их преступлений: проблемы эффективного использования / А.А. Беженцев // Актуальные вопросы организации и правового регулирования деятельности оперативных подразделений МВД России: материалы региональной научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 18 ноября 2016 г.). – СПб., 2016. – С. 44–48.

10. Беженцев, А.А. Инноватизация правоохранительной административной деятельности линейных подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел на транспорте / А.А. Беженцев // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы VI всероссийской научно-практической конференции (Краснодар, 26 мая 2017 г.). – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2017. – С. 69–72.

11. Беженцев, А.А. Инноватизация административной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних / А.А. Беженцев // Полицейская деятельность. – 2017. – № 5. – С. 9–15.

12. Винниченко, Е.О. Проблемы информационного обеспечения профилактики правонарушений несовершеннолетних / Е.О. Винниченко // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – № 3. – С. 98–104.

13. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». URL: [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/) (дата обращения: 09.11.2020).

14. Постановление Правительства Республики Бурятия от 13 февраля 2015 г. № 59 «О республиканской государственной информационной системе “Социальный регистр населения Республики Бурятия”». URL: <https://base.garant.ru/29569090/> (дата обращения: 09.11.2020).

15. Постановление министерства труда, занятости и социального развития Архангельской области от 28 декабря 2018 г. № 35-п «Об утверждении Положения о государственной информационной системе Архангельской области “Социальное обеспечение Архангельской области”». URL: <https://base.garant.ru/48957600/> (дата обращения: 09.11.2020).

16. Постановление Правительства Амурской области от 21 ноября 2013 г. № 582 «О создании регионального банка данных о несовершеннолетних и семьях, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и социально опасном положении». URL: <http://consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW080&n=66066#043936831245868524> (дата обращения: 09.11.2020).

**Т. А. Смагина,**

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
и муниципального права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**T. A. Smagina,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Administrative  
and Municipal Law of the Saratov State  
Law Academy  
ta-smagina@mail.ru*

**Н. Н. Ковалева,**

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

**N. N. Kovaleva,**

*Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of Information  
Law and Digital Technologies  
Saratov State Law Academy  
kovaleva.natalia@mail.ru*

## **КЛАССИФИКАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ В РАБОТЕ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ\***

**Аннотация:** статья посвящена изучению особенностей классификаций информационных технологий, используемых в работе системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, с учетом потребностей указанной системы. В статье рассматриваются различные типы и виды информационных технологий на основе межгосударственных и национальных стандартов ГОСТ 34.003-90, ISO/IEC 38500:2015, ГОСТ Р 53113.1-2008, на основе которых комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы и учреждения социальной сферы, органы, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением и медицинские организации, органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы организуют свое взаимодействие. На основании проведенного анализа делается вывод о том, что одной из важнейших проблем используемых информационных технологий, которые помогает решить системная классификация информационных технологий, применяемых для профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, является возможность установления единых протоколов и стандартов на основе нормативно-технического регулирования на федеральном уровне. Кроме того, в рабочих группах по подготовке нормативно-правовых актов и иных документов в сфере использования информационных технологий в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних необходимо обеспечить участие специалистов в сфере таких технологий, программистов на равной основе с разработчиками-юристами. Это, в свою очередь, обеспечит взаимодействие информационных технологий, используемых на различных уровнях государственного и муниципального управления, преемственность баз данных, свободный и защищенный обмен данными между разноуровневыми информационными системами, в том числе в перспективе и между различными государствами в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00656.

---

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав, учет несовершеннолетних, автоматизированные информационные системы.

### **Classification of information technologies used in the work of the system of prevention of neglect and juvenile delinquency**

**Abstract:** the article is devoted to studying the peculiarities of the classifications of information technologies used in the work of the system of prevention of neglect and delinquency of minors, taking into account the needs of this system. In article various types and kinds of information technologies on the basis of interstate and national standards of GOST 34.003-90, ISO/IEC 38500:2015, GOST R 53113.1-2008 on which basis the commissions on affairs of minors and protection of their rights, bodies and establishments of social sphere, the bodies which are carrying out management in sphere of education, bodies of trusteeship and guardianship, bodies on affairs of youth, bodies of management of public health services and medical organizations, bodies of internal affairs, establishments of penal system organize the interaction are considered. On the basis of the analysis made a conclusion that one of the most important problems of used information technologies, which helps to solve the system classification of information technologies used for the prevention of neglect and juvenile delinquency is the possibility of establishing unified protocols, standards based on the normative and technical regulation at the federal level. Besides, in working groups on preparation of federal and regional documents on use of normative acts in the sphere of use of information technologies in System of prevention it is necessary to provide participation of experts in the sphere of technologies, programmers and others on an equal basis with developers – lawyers. Which, in turn, will ensure the interconnection of information technologies used in the regions and at different levels of state and municipal administration; the continuity of databases, free and protected data exchange between different levels of information systems. including in the future and between different states in the system of prevention of neglect and juvenile delinquency.

**Keywords:** minors, prevention of neglect and juvenile delinquency, commissions for juvenile affairs and protection of their rights, registration of minors, automated information systems.

Разработка классификаций информационных технологий, используемых в деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее – Система профилактики), обусловлена тем, что предупреждение безнадзорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому, содействие созданию благоприятных условий для полноценного развития ребенка в семье, школе, социуме, совершенствование системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в современных условиях невозможно без применения информационных технологий. В свою очередь,

бессистемное применение информационных технологий не позволяет эффективно использовать весь их потенциал, обеспечивать беспрепятственный обмен информацией между всеми органами и учреждениями Системы профилактики на федеральном, региональном и территориальном (муниципальном) уровнях. При этом разработка классификаций информационных технологий, используемых в деятельности органов и учреждений Системы профилактики, невозможна без анализа их сущностного содержания.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [1] определяет информационные технологии как процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения информации и способы осуществления таких процессов и методов. В то же время в соответствии с Межгосударственным стандартом ГОСТ 34.003-90 «Информационная технология. Комплекс стандартов на автоматизированные системы» [2] под информационными технологиями понимаются приемы, способы и методы применения средств вычислительной техники при выполнении функций сбора, хранения, обработки, передачи и использования данных. Стандарт ISO/IEC 38500:2015 «Corporate governance of information technology: resources required to acquire, process, store and disseminate information» [3] определяет информационные технологии через ресурсы, необходимые для сбора, обработки, хранения и распространения информации, что, в свою очередь, весьма перекликается с определением уже упомянутого ГОСТа 34.003-90. Таким образом, информационные технологии неразрывно связаны с процессами автоматизации обработки данных разнообразной этиологии.

Исходя из того, что среди автоматизированных систем в зависимости от вида деятельности выделяют автоматизированные системы управления (далее – АСУ), системы автоматизированного проектирования (далее – САПР), автоматизированные системы научных исследований (далее – АСНИ) и ряд других, можно сделать вывод, что информационные технологии, используемые в работе органов и учреждений Системы профилактики, реализуют функции управления в АСУ, при этом наше исследование направлено на обоснование того, что они должны быть применимы и в АСНИ. Органы и учреждения Системы профилактики призваны создавать условия для успешной социализации (ресоциализации) несовершеннолетних, формирования у них готовности к саморазвитию, самоопределению и ответственному отношению к своей жизни [4], а достижение таких целей предполагает совместные усилия не только государственных

---

органов и общественных институтов, но также научные педагогические, психологические, социологические и правовые исследования.

Так, информационные технологии, обеспечивающие «интеллектуальный анализ данных», смогут обеспечить реализацию вышеуказанных задач, при этом «интеллектуальный анализ данных» звучит как своего рода нервирующий термин или нарушение конфиденциальности, но это не так. Он просто относится к любому «процессу анализа данных с разных точек зрения и обобщения их в полезную информацию», – другими словами, принимая много данных о чем-либо, включая общественную информацию и анализируя это с помощью программного обеспечения для достижения полезной цели, которая не может быть легко достигнута одним человеком. Это использование компьютеров для просеивания большого количества данных, которые человек не может анализировать.

Поскольку прогнозирование является основной целью, прогнозный интеллектуальный анализ данных является наиболее распространенным типом интеллектуального анализа данных с популярным и практичным бизнес-приложением. Этот процесс состоит из трех этапов: (1) исследование, (2) построение модели и валидация/верификация и (3) развертывание.

Этап 1: Разведка. Начинается с подготовки данных, которая может включать в себя очистку и преобразование данных, выбор подмножеств записей или выполнение предварительных операций выбора признаков (для приведения числа переменных или полей к управляемому диапазону). Он также может включать простые прямолинейные предикторы для регрессионной модели, чтобы выявить наиболее релевантные факторы и определить сложность и/или общий характер моделей.

Этап 2: Построение и валидация модели. Включает в себя рассмотрение различных моделей и выбор наилучшей из них на основе их прогностической эффективности (предлагая стабильные результаты по всем выборкам). Многие методы (пакетирование, форсирование, укладка и мета-обучение), разработанные для достижения этой цели, основаны на так называемой конкурентной оценке моделей, которая использует различные модели на одних и тех же данных, анализируя их производительность и выбирая лучшие.

Этап 3: Развертывание. Использование модели, выбранной как наилучшая на предыдущем этапе, и применение ее к новым данным для получения прогнозов или оценок ожидаемого результата.

В свою очередь, в зависимости от вида управляемого объекта (процесса) АСУ делят, например, на АСУ технологическими процессами

---

---

(далее – АСУТП), АСУ предприятиями (далее – АСУП) и так далее. Отсюда следует, что в деятельности органов и учреждений Системы профилактики – это АСУСП. Также необходимо учитывать, что в деятельности органов и учреждений Системы профилактики необходимо использование интегрированных автоматизированных систем, в которых используются взаимоувязанные АС, при этом функционирование одной из них зависит от результатов функционирования других, так что эту совокупность можно рассматривать как единую АС.

На достижение этой цели, например, направлена идея о необходимости внедрения и использования в деятельности органов и учреждений Системы профилактики единой автоматизированной информационной системы (далее – ЕАИС), в функциональный состав которой необходимо включить такие виды учета, которые позволят обеспечить деятельность всех органов и учреждений Системы профилактики и смогут обеспечить эффективность государственного управления в указанной сфере. При этом ЕАИС должна иметь возможность взаимодействия с иными автоматизированными информационными системами (далее – АИС), используемыми в настоящее время для целей государственного управления (например, АИС «Управление», АИС «Молодежь России», АИС МВД и другими) посредством инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие.

Однако обеспечение данной цели обусловлено необходимостью создания нормативных и технических условий для свободной интеграции создаваемых информационных технологий для нужд органов и учреждений Системы профилактики. В настоящее время на рынке информационных технологий предлагаются отдельные информационные системы, например, программный комплекс «Находка-КДН» [5], автоматизированная информационная система «Несовершеннолетние» [6], цифровая платформа «Электронная комиссия по делам несовершеннолетних и защиты их прав» [7] и другие, однако их внедрение не имеет нужного уровня интеграции с другими системами, используемыми в государственном управлении: Межведомственный электронный документооборот (далее – МЭДО) или Единая система идентификации и аутентификации (далее – ЕАИС).

Поэтому необходима классификация информационных технологий по их совместимости, которая включает техническую, программную, информационную, организационную, лингвистическую и, при необходимости, метрологическую совместимость.

Немаловажным является такой показатель информационных технологий, как эффективность, – свойство информационной технологии, характеризующее степень достижения целей, поставленных при ее

---

---

создании. По этому критерию можно разделить информационные технологии на обеспечивающие экономическую, техническую, социальную и другие или несколько видов эффективности одновременно.

Анализ используемых в Российской Федерации информационных технологий, обрабатываемых данных органов и учреждений Системы профилактики свидетельствует о том, что в основном используются конкретные информационные технологии: производитель информационной системы «Несовершеннолетние» компания «Инсофт» отмечает, что она может поставляться в составе комплекса программ для муниципальных образований «Электронный муниципалитет» [6]. Программный комплекс «Находка-КДН» включает в себя две АИС: «Подросток: регион» и «Подросток», а также модуль для работы органов и учреждений Системы профилактики [5].

Судебная практика [8; 9] показывает, что в большинстве случаев постановления комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Комиссии) отменяются из-за принятия решений, основанных на недостоверных и (или) непроверенных фактах. Как правило, причиной таких решений является отсутствие возможности оперативного получения необходимых сведений.

В перспективе для решения назревших проблем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних необходимо применять искусственный интеллект. Большая часть нашей технологической памяти находится в цифровом формате с начала 2000-х годов (94 % в цифровом формате в 2007 г.). М. Гильберт и П. Лопес отмечают экспоненциальный рост технологического прогресса: глобальный потенциал телекоммуникационных возможностей на душу населения удваивается каждые 34 месяца, количество внесенной информации в мире на душу населения удваивается каждые 40 месяцев (то есть каждые три года), а трансляция информации на душу населения имеет тенденцию удвоения примерно каждые 12,3 года [10, с. 60–65], а это доказывает, что использование искусственного интеллекта в деятельности органов и учреждений Системы профилактики не за горами.

Технологии искусственного интеллекта (далее – ИИ) – это технологии, позволяющие компьютерам выполнять действия, характерные для человеческого интеллекта. Они могут включать в себя такие системы, как экспертные системы, которые предоставляют пользователю советы, которые можно было бы ожидать получить от человека-эксперта. Это может помочь компаниям и частным лицам принимать важные решения и прогнозы, которые увеличат производительность. Существуют также нейронные сети-системы, в которых процесс распознавания человеческого мозга имитируется компьютером.

---

Необходимо отметить, что одной из важнейших проблем используемых информационных технологий, которые помогает решить системная классификация информационных технологий, применяемых для профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, – это возможности установления единых протоколов и стандартов на основе нормативно-технического регулирования на федеральном уровне. Кроме того, в рабочих группах по подготовке документов по использованию нормативных актов в сфере использования информационных технологий в деятельности органов и учреждений Системы профилактики необходимо обеспечить участие специалистов в сфере технологий, программистов и других на равной основе с разработчиками-юристами. Это, в свою очередь, обеспечит взаимоувязанность информационных технологий, используемых на различных уровнях государственного и муниципального управления, преемственность баз данных, свободный и защищенный обмен данными между равноуровневыми информационными системами, в том числе в перспективе и между различными государствами в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

### Список литературы:

1. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798) (дата обращения: 01.11.2020).
2. ГОСТ 34.003-90 «Информационная технология. Комплекс стандартов на автоматизированные системы». URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200006979> (дата обращения: 01.11.2020).
3. Стандарт ISO/IEC 38500:2015 «Corporate governance of information technology: resources required to acquire, process, store and disseminate information». URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso-iec:38500:ed-2:v1:en> (дата обращения: 01.11.2020).
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 марта 2017 г. № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года» (вместе с «Планом мероприятий на 2017–2020 годы по реализации Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года»). Доступ из ИПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.11.2020).
5. Официальный сайт компании «Находка». URL: <http://kn-k.ru/solutions/kdn> (дата обращения: 01.11.2020).
6. Официальный сайт компании «Инсофт». URL: <http://w3.insoft.ru/resheniya-i-uslu/municipalitetiy/ais-nesovershennoletni> (дата обращения: 01.11.2020).

7. Официальный сайт компании «Барс Групп». URL: <https://bars.group/education/elektronnaya-komissiya-po-delam-nesovershennoletnikh> (дата обращения: 01.11.2020).

8. Решение Новоусманского районного суда Воронежской области от 22 октября 2015 г. по делу № 2а-1423/15. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/NGjZxTDpo1rP/> (дата обращения: 01.11.2020).

9. Решение Ухтинского городского суда Республики Коми от 18 марта 2015 г. по делу № 2-1390/15. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/x5KzzPjUclbR/> (дата обращения: 01.11.2020).

10. Hilbert, M. The World's Technological Capacity to Store, Communicate, and Compute Information / M. Hilbert, P. Lopez // American Association for the Advancement of Science. – 2011. – Vol. 332. – No. 602.

**О.С. Мрастьева,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры арбитражного процесса  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**Н.Н. Ковалева,**

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

**O.S. Mrasteva,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Arbitration Process  
of the Saratov State Law Academy  
k\_arb@ssla.ru*

**N.N. Kovaleva,**

*Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of Information  
Law and Digital Technologies  
of the Saratov State Law Academy  
kovaleva.natalia@mail.ru*

**ТИПОЛОГИЗАЦИЯ ДАННЫХ, ОБРАБАТЫВАЕМЫХ  
В ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМАХ ПРОФИЛАКТИКИ  
БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ  
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ\***

**Аннотация:** статья посвящена изучению особенностей типологизация данных, обрабатываемых в информационных системах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации, с точки зрения их логико-методологического обоснования. В статье рассматриваются различные виды типологизация данных, обрабатываемых в информационных системах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации, приводятся нормативно-правовые акты, которыми устанавливаются различные виды и категории данных, используемых в информационных системах

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00656.

---

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. На основании проведенного анализа делается вывод о том, что необходимо использовать Standard for Exchange of Product model data – стандарт обмена моделью данных изделия (STEP), а типологизацию данных, обрабатываемых в информационных системах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, основывать на существующих ГОСТах и современных исследованиях о связи типологий несовершеннолетних и эффективности применяемых мер профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** несовершеннолетние, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, комиссии по делам несовершеннолетних и защиты их прав, учет несовершеннолетних, автоматизированные информационные системы.

### **Typification of data processed in information systems for the prevention of child neglect and juvenile delinquency**

**Abstract:** the article is devoted to studying the peculiarities of typologization of data processed in information systems of prevention of neglect and juvenile delinquency in the Russian Federation in terms of their logical and methodological substantiation. The article deals with different types of typification of data processed in the information systems of the prevention of child neglect and juvenile delinquency in the Russian Federation, given the regulations, which establishes different types and categories of data used in the information systems of the prevention of child neglect and juvenile delinquency. On the basis of the analysis concluded that it is necessary to use the Standard for Exchange of Product model data – standard for the exchange of product model data (STEP), and typification of data processed in the information systems of prevention based on existing GOSTs and modern research on the relationship between typologies of minors and the effectiveness of applied measures for the prevention of child neglect and juvenile delinquency.

**Keywords:** minors, prevention of neglect and juvenile delinquency, commissions for juvenile affairs and protection of their rights, registration of minors, automated information systems.

Для анализа эмпирических данных используются специальные методы: группировка и типологизация информации, поиск взаимосвязей между переменными, социальный эксперимент. Типологизация информации, обрабатываемой в информационных системах органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации (далее – Система профилактики), является целью данного исследования. Интенсификация процессов внедрения информационных технологий в деятельность органов и учреждений Системы профилактики в Российской Федерации предполагает необходимость упорядочивания потока данных, который обрабатывают органы и учреждения Системы профилактики, для эффективного выполнения возложенных на них обязанностей.

---

Под типологизацией понимается поиск устойчивых сочетаний свойств объектов, рассматриваемых в нескольких измерениях одновременно. Исходя из целей данного исследования, рассмотрим весь комплекс данных, используемых в рамках деятельности органов и учреждений в Системе профилактики.

Практически все информационные системы – программный комплекс «Находка-КДН» [1], автоматизированная информационная система «Несовершеннолетние» [2], цифровая платформа «Электронная комиссия по делам несовершеннолетних и защиты их прав» [3], используемые в настоящее время в деятельности органов и учреждений Системы профилактики, а также комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Комиссии) как органа, координирующего деятельность Системы профилактики, включают в себя следующие компоненты:

- базу данных о несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в различных органах и учреждениях Системы профилактики;
- данные о проведении индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними и их семьями с формированием акта обследования жилищно-бытовых условий;
- данные об антиобщественных действиях, совершенных несовершеннолетними;
- данные о заседаниях Комиссий с формированием протоколов заседаний, постановлений и определений, принятых по рассмотренным вопросам;
- данные о семьях, находящихся в социально опасном положении, и другие.

Если проанализировать региональные нормативные акты о единых банках данных по выявлению и учету несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении [4], можно увидеть, что перечни категорий несовершеннолетних не систематизированы, они формируются, исходя из разных оснований, что создает трудности автоматизации при ведении банков данных с применением автоматизированных информационных технологий.

Кроме того, многокомпонентность используемых данных обуславливает необходимость разработки особых подходов к типологизации данных, обрабатываемых органами и учреждениями Системы профилактики.

Такие инновационные технологии профилактики правонарушений несовершеннолетних, как восстановительная медиация, восстановительное правосудие, кейс-менеджмент, кейс-стади [5, с. 20–23],

---

невозможно реализовать без внедрения полномасштабных информационных технологий и информационных систем, позволяющих автоматизировать обработку данных большого количества несовершеннолетних и распределить на основе технологий искусственного интеллекта по максимально соответствующим траекториям содействия повышения эффективности процесса исправления и ресоциализации.

Можно выделить различные подходы к типологизации данных о несовершеннолетних. Так, например, в приложении № 27 «Типовой анализ доставленных несовершеннолетних» к приказу Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 31 декабря 2018 г.) (зарегистрирован в Минюсте России 6 февраля 2014 г. № 31238) предлагается типологизация данных о несовершеннолетних по следующим основаниям: социальный статус, место проживания, совершение тех или иных правонарушений и (или) преступлений.

В то же время необходимо учитывать, что типологизация несовершеннолетних преступников должна помочь прогнозированию в двух направлениях: о возможном поведении подростков, обладающих личностными характеристиками, сходными с характеристикой подростка, совершившего преступление в период, ему предшествовавший (профилактический прогноз); о возможных вариантах будущего поведения подростка в зависимости от характера и длительности мер воздействия на него (прогноз, «обслуживающий» назначение и исполнение наказания) [6, с. 264–303; 7, с. 161–170]. Такой подход обуславливает необходимость учитывать при типологизации данных о несовершеннолетних преступников следующие виды информации:

- данные о проявившихся потребностях, интересах, взглядах, чертах характера, мотивации поведения подростка;
- данные о социально-демографической характеристике;
- данные об обстоятельствах правонарушений и (или) преступлений, в которых проявились личностные черты несовершеннолетнего.

Типы трудных жизненных ситуаций и социально опасного положения семей с позиции ущерба социализации несовершеннолетних можно классифицировать следующим образом:

- характеризующие девиантностью родителей;
- создающие условия безнадзорности несовершеннолетних;
- создающие условия бытовой неустроенности несовершеннолетних;
- создающие условия девиантности несовершеннолетних;

---

▪ способствующие социальному разложению несовершеннолетних [8, с. 12], в чем может усматриваться дополнительное направление типологизации данных, обрабатываемых органами и учреждениями в Системах профилактики, необходимость которого в том числе подчеркивает Ю.А. Милюшина [9, с. 67–70], отмечая, что типологии несовершеннолетних правонарушителей, отличающихся психологическим содержанием компонентов структуры криминальной мотивации, дает основания для индивидуального подхода к несовершеннолетним правонарушителям при разработке мероприятий по профилактике рецидивов правонарушений и (или) преступлений среди несовершеннолетних.

В соответствии с Межгосударственным стандартом ГОСТ 34.003-90 «Информационная технология. Комплекс стандартов на автоматизированные системы. Автоматизированные системы. Термины и определения» можно представить следующую типологизацию данных, обрабатываемых в информационных системах, в том числе и в тех, которые используются органами и учреждениями Системы профилактики:

- *входные данные* – информация, поступающая в информационную систему в виде документов, сообщений, данных, сигналов, которая необходима для выполнения функций информационной системы;
- *выходные данные* – информация, получаемая в результате выполнения функций информационной системы и выдаваемая на объект ее деятельности, пользователю или в другие системы, оперативная информация автоматизированной системы;
- *оперативные данные* – информация, отражающая на данный момент времени состояние объекта, на который направлена деятельность информационной системы;
- *нормативно-справочные данные* – информация, заимствованная из нормативных документов и справочников и используемая при функционировании информационной системы.

При этом внедряемые в сфере государственного управления информационные технологии должны определяться степенью их соответствия целям и задачам основной деятельности [10].

Следует также отметить, что помимо поддерживаемой нами идеи о необходимости внедрения и использования в деятельности органов и учреждений Системы профилактики единой автоматизированной информационной системы (далее – ЕАИС), в функциональный состав которой необходимо включить такие виды учета, которые позволят обеспечить деятельность всех органов и учреждений Системы профилактики и смогут обеспечить эффективность государственного

---

---

управления в указанной сфере, ЕАИС должна иметь возможность взаимодействия с иными автоматизированными информационными системами, используемыми в настоящее время для целей государственного управления, посредством инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие. Для этого необходимо использовать Standard for Exchange of Product model data (далее – STEP) – стандарт обмена моделью данных изделия, обеспечивающий стандартизацию в области обмена данными. Указанный стандарт стал необходимым в связи с появлением большого количества автоматизированных информационных систем, реализующих информационные технологии, предназначенных для автоматизации процессов. Применение данного стандарта повышает эффективность автоматизации оформления документации, информационной поддержки и автоматизации процесса принятия решений, унификации принимаемых решений и их повторного использования.

Исходя из изложенного, при внедрении и использовании ЕАИС в деятельности органов и учреждений Системы профилактики видится целесообразным применить стандарт обмена моделью данных изделия STEP, а типологизацию данных, обрабатываемых в ЕАИС, основывать на существующих ГОСТах и современных исследованиях о связи типологий несовершеннолетних и эффективности применяемых мер профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

### **Список литературы:**

1. Официальный сайт компании «Находка». URL: <http://kn-k.ru/solutions/kdn> (дата обращения: 01.11.2020).
2. Официальный сайт компании «Инсофт». URL: <http://w3.insoft.ru/resheniya-i-uslu/municipality/ais-nesovershennoletni> (дата обращения: 01.11.2020).
3. Официальный сайт компании «Барс Групп». URL: <https://bars.group/education/elektronnaya-komissiya-po-delam-nesovershennoletnikh> (дата обращения: 01.11.2020).
4. Постановление администрации Тамбовской области от 16 января 2018 г. № 28 «Об утверждении Порядка взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних при организации индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, и формирования Банка данных о семьях и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/6800201801190003> (дата обращения: 01.11.2020).
5. Болелова, А.Г. Электронный справочник специалиста системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних

«Современные методы и технологии профилактики правонарушений несовершеннолетних» / А.Г. Болелова // Общество. Культура. Наука. Образование. – 2016. – Вып. 4.

6. Аванесов, Г.А. Теория и методология криминологического прогнозирования / Г.А. Аванесов. – М., 1972.

7. Кудрявцев, В.Н. Причинность в криминологии (О структуре индивидуального преступного поведения) / В.Н. Кудрявцев. – М., 1968.

8. Методическое пособие по практическому использованию модели механизма «субъектной» социализации в целом и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации и социально опасном положении. – М.: Институт социологии РАН, 2015.

9. Милошина, Ю.А. Особенности типологии несовершеннолетних правонарушителей, отличающихся психологическим содержанием компонентов структуры криминальной мотивации / Ю.А. Милошина // Вестник Курганского государственного университета. Сер.: Физиология, психология и медицина. – 2012. – № 1. – Вып. 4.

10. Ковалева, Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н.Н. Ковалева. – Саратов, 2014.

**И.В. Швецова,**

*преподаватель кафедры финансового,  
банковского и таможенного права  
имени профессора Н.И. Химичевой  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**I. V. Shvetsova,**

*Lecturer of the Department of Financial,  
Banking and Customs Law named  
after Professor N.I. Khimicheva  
of the Saratov State Law Academy  
ShvetsovaIrina@yandex.ru*

## **ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация:** в статье анализируются вопросы правового регулирования бюджетного кредита в Российской Федерации. На современном этапе развития финансового права, учитывая государственную и социальную значимость бюджетного кредитования, особого осмысления требует научная, законодательная и практическая составляющая вопросов предоставления, использования и возврата бюджетного кредита в Российской Федерации. Автор показывает, что исследование правовых проблем бюджетного кредита и на сегодняшний день является необходимым, что подтверждается интересом со стороны ученых – финансоведов к данной проблематике.

**Ключевые слова:** бюджет, бюджетный кредит, финансово-правовое регулирование, эффективное использование бюджетных средств, институт права.

---

## Financial and legal regulation of budget credit in the Russian Federation

**Abstract:** *the article analyzes the issues of legal regulation of budget credit in the Russian Federation. At the present stage of development of financial law, taking into account the state and social significance of budget lending, the scientific, legislative and practical component on the provision, use and repayment of budget credit in the Russian Federation requires special consideration. The author concludes that the study of the legal problems of budget credit is still necessary, which is confirmed by the interest of financial scientists in this issue. After all, the stability of budgets depends on the balance of budget indicators, while the excess of expenditures over revenues leads to a budget deficit.*

**Keywords:** *budget, budget credit, financial and legal regulation, effective use of budget funds, Institute of law.*

Бюджетное кредитование выступает защитой при неблагоприятных условиях для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Предоставляя бюджетный кредит, публично-правовое образование преследует в первую очередь цель – поддержание стабильности бюджета государства, достижение баланса доходов и расходов бюджета. Во вторую очередь, если это внешние заимствования, политическая цель – повышение эффективного взаимодействия между государствами. На сегодняшний день перед государством стоит множество задач, которые необходимо решать. Эффективное использование бюджетного кредита оказывает существенное влияние на формирование устойчивой экономики страны. От этого зависит величина и регулярность поступлений средств в бюджет, а также успешность осуществления финансовой политики [1, с. 66–71]. Однако прежде чем рассматривать бюджетный кредит как самостоятельный институт бюджетного права, необходимо остановиться на системе источников, образующих правовую основу регулирования бюджетных кредитов.

Основы правового регулирования бюджетного кредита определяет Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), во исполнение и в соответствии с которым принимаются нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации и Министерства финансов России, более детально регламентирующие процедуры по исполнению федерального бюджета, и другие нормативные акты, регулирующие вопросы бюджетного кредита.

Финансовое регулирование и кредитное регулирование как предмет исключительного ведения Российской Федерации получили закрепление в п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации. Н.А. Шевелева так комментирует конституционные вопросы, свя-

---

занные с регулированием бюджетных отношений в Российской Федерации: «Совокупность конституционного регулирования бюджетных отношений между Федерацией и ее субъектами предопределила особую значимость Бюджетного кодекса РФ, в нормах которого и закреплена структура распределенных источников доходов бюджетов и расходных обязательств, определены принципы и конкретные правила финансового выравнивания, которое в российском законодательстве именуется «выравниванием бюджетной обеспеченности» [2, с. 32–34]. Суть данного явления состоит в правовом регулировании расходных полномочий, закрепленных за соответствующим уровнем публичной власти [2, с. 42].

Непосредственные отношения, связанные с регулированием бюджетного кредита, закреплены в Бюджетном и Гражданском кодексе. Помимо БК РФ, законодательную и нормативную правовую основу предоставления бюджетных кредитов составляют ежегодно принимаемый закон о бюджете [3], Постановление Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 721 «Об утверждении Правил предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)», Приказ Минфина России от 26 июля 2013 г. № 73н «Об утверждении Порядка обращения взыскания задолженности по бюджетному кредиту на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов)», а также законы о бюджете [4], решения муниципальных образований [5] и др.

В современных условиях возрастают требования к эффективности механизма правового регулирования в сфере бюджетных отношений. В целом, значение финансово-правового регулирования и, в частности, бюджетно-правового регулирования обусловлено тем, что именно в сфере финансового права и, соответственно, его подотрасли – бюджетного права решается большинство задач, которые ставит для себя государство [6, с. 5].

Учеными уже давно исследуются вопросы эффективности правового регулирования. Ведь правовое регулирование занимает центральное место в механизме правового воздействия на общественные отношения. Как справедливо отмечает Н.А. Шевелева, «расходная составляющая самостоятельности бюджетов предполагает соответствие государственным полномочиям, обусловленным нормами Конституции Российской Федерации и нормам федеральных законов, из нее вытекающих» [7, 8, с. 8].

На сегодняшний день финансовое право выступает основным регулятором отношений, возникающих в процессе деятельности го-

---

---

сударства и муниципальных образований, связанной с организацией временного использования денежных средств различных субъектов в виде кредитных ресурсов [9, с. 148].

В своем исследовании К. А. Нечаев делает справедливый вывод, что «исходя из норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, иных нормативных актов к кредиту по российскому бюджетному праву относятся: бюджетный кредит юридическим лицам и бюджетный кредит публично-территориальному образованию» [10, с. 43]. Ограничения относительно получателей (заемщиков) бюджетных кредитов устанавливаются при утверждении бюджета (п. 2 ст. 93.2 БК РФ). Кроме того, при утверждении бюджета определяются условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, цели их предоставления, а также соответствующие бюджетные ассигнования.

Не менее важным является внесение в БК РФ ст. 93.6 «Бюджетные кредиты на пополнение остатков средств на счете бюджета», изменяющей процесс возможного пополнения остатков средств на счетах бюджетов субъектов РФ (местных бюджетов) из остатков средств на едином счету федерального бюджета путем предоставления кредита Российской Федерацией этому субъекту РФ [11]. При этом необходимость реформирования именно этой статьи является важным, ведь часто именно субъекты РФ нуждаются в скорой финансовой помощи, которой и является бюджетный кредит.

Правоотношения, возникающие при предоставлении бюджетного кредита на пополнение остатков средств на счетах бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), обладают финансово-правовой природой и подлежат регулированию нормами законодательства в сфере финансов.

Как отмечает А. Г. Пауль, «примечательным является то, что фактически бюджетные кредиты являются межбюджетными, так как предоставляются одним публично-правовым образованием другому публично-правовому образованию. В результате получается, что публично-правовые образования предоставляют друг другу кредиты за счет бюджетных средств на основании гражданско-правового договора» [12, с. 19], что вытекает из смысла положений БК РФ.

Так, в Законе Саратовской области «Об областном бюджете на 2019 и плановый период 2020 и 2021 годов» предусматривалась возможность предоставления бюджетного кредита местным бюджетам для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении местных бюджетов на срок, не выходящий за пределы финансового года в сумме до 100 000,0 тыс. рублей; для частичного покрытия дефицитов местных бюджетов на срок до трех лет в сумме

---

---

до 644 968,6 тыс. рублей». При этом в самом законе было оговорено, что предоставление бюджетных кредитов местным бюджетам осуществляется без предоставления муниципальными образованиями области обеспечения исполнения своих обязательств по возврату бюджетных кредитов, уплате процентных и иных платежей, предусматриваемых соответствующими договорами.

Цель предоставления бюджетного кредита публично-правовому образованию состоит в том, чтобы сократить недостаток в собственных доходных источниках на уровне субъектов РФ или муниципальных образований. Согласно абз. 2 п. 1, абз. 3 п. 2 ст. 93.3 БК РФ, в случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается из средств межбюджетных трансфертов (в том числе и из дотаций, но исключая субвенции), а также за счет средств, получаемых от отчислений из федеральных (региональных) налогов и сборов, налогов, предусмотренных в соответствии со специальными налоговыми режимами, подлежащие зачислению в бюджет получателя бюджетного кредита.

Таким образом, сам характер обозначенных санкций показывает, что предоставление бюджетного кредита не только помогает временно сократить дефицит бюджета получателя, но и может способствовать его значительному увеличению. Если бы обязанность Российской Федерации предоставить субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям бюджетный кредит была обусловлена причиной недостаточности собственных доходных источников получателей кредита, то публичный субъект-кредитор не должен был бы взыскивать долг и применять штрафные санкции к неисправному должнику – получателю бюджетного кредита. Между тем, запрещение кредитору требовать возврата долга противоречило бы как природе кредита, так и действующему законодательству.

С другой стороны, законодатель напрямую не связывает необходимость выделения бюджетного кредита с отсутствием в достаточном объеме собственных доходных источников на уровне субъектов РФ или муниципальных образований. Например, в силу п. 9 Правил предоставления (использования, возврата) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов на 2009 г. [13] бюджетный кредит вообще не предоставлялся бюджету субъекта Российской Федерации, имеющему просроченную задолженность по бюджетным кредитам, полученным ранее из федерального бюджета. Следовательно, сама по себе недостаточность средств у субъектов Российской Федерации или муниципальных образований

---

---

в настоящее время не порождает обязанности Российской Федерации предоставить им бюджетный кредит.

Анализ судебной практики по вопросу предоставления, использования и возврата бюджетного кредита юридическому лицу так же показал определенную закономерность в решении судов. В основном споры заключались в привлечении к административной ответственности за возврат бюджетного кредита, предоставленного юридическому лицу, с нарушением срока возврата [14]. Рассмотренные решения судов, исходя из их анализа, свидетельствуют о схожести проблем невозврата бюджетных кредитов в бюджет, предоставивший его, как при возврате его бюджетом субъекта, муниципальным образованием, так и юридическими лицами.

Следует особо отметить, что по отношению к юридическим лицам государством может проводиться проверка целевого использования бюджетного кредита. Цели выделения бюджетного кредита юридическому лицу устанавливаются при утверждении бюджета на очередной финансовый год и в зависимости от публично-правового образования и принимаемого им закона о бюджете могут быть в каждом субъекте различными, о чем говорят и нормативные правовые акты, и судебная практика [14]. Видится необходимость закрепления и расширения в бюджетном кодексе основных целей, на которые может быть выделен бюджетный кредит юридическому лицу, так как четкое определение этих целей будет способствовать правильному и целесообразному использованию бюджетных денежных средств в соответствии с экономической обстановкой в государстве. Итак, необходимо дополнить ст. 93.6 п. 7.1. БК РФ следующим: «Цели выделения бюджетного кредита юридическому лицу: на инновационные разработки, для развития «зеленых технологий», реализации социальных проектов, а также на другие цели предусмотренные в соответствующих нормативно-правовых актах». Для бюджетов бюджетной системы и для юридических лиц использование бюджетного кредита является наиболее эффективным, так как решаются именно те задачи, которые срочно необходимо урегулировать в конкретном регионе нашей страны. Конечно, для юридических лиц по сравнению с банковским кредитованием бюджетный кредит выступает поддержкой для развития. Юридические лица как одни из участников отношений в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита также обладают определенными в законодательстве правами и обязанностями. Особенностью правовой природы финансовых правоотношений по предоставлению, исполнению и возврату бюджетных

---

---

кредитов юридическим лицам, так же, как и к другим субъектам этих отношений, является властно-имущественный характер, при котором выражаются публичные интересы. Несмотря на то, что субъектом выступает юридическое лицо так же, будут решаться определенные публичные задачи государства.

Таким образом, отношения, возникающие в сфере предоставления, использования и возврата бюджетного кредита, урегулированы БК РФ, то есть являются предметом регулирования бюджетного права как подотрасли финансового права.

Внутренние кредитные отношения в стране реализуются при предоставлении бюджетного кредита. Целями данной деятельности является распределение и перераспределение финансов в рамках бюджетов бюджетной системы Российской Федерации для частичного покрытия дефицита бюджета; корректировки временного кассового разрыва, который образовался при исполнении бюджета; ликвидации последствий катастроф и стихийных бедствий на территории РФ. Реализация данных целей и позволит в дальнейшем решить основные задачи бюджетного кредита: восполнять дефицит бюджета бюджетной системы; регулировать уровень жизни населения; регулировать экономическую стабильность в регионах; содействовать развитию экономически важных секторов деятельности.

Исторически сложилось, что бюджетное право формировалось в системе финансового права. При этом в рамках финансового права существуют и функционируют институты права.

Традиционно институтом права является устойчивая группа правовых норм, регулирующая определенную разновидность общественных отношений [14, с. 351]. В свою очередь, институты права имеют деление на отраслевые и межотраслевые правовые институты, простые и комплексные. К существующему материальному признаку правового института можно отнести обособленные общественные отношения, а к юридическому признаку относится круг однородных правовых норм [15, с. 65].

Также необходимо отметить, что отнесение отношений к конкретному институту права происходит при определении следующих критериев:

- предмет правового регулирования. В отношениях по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита это публичные отношения, связанные с реализацией публичных целей;
  - метод правового регулирования. В данном случае преобладает императивный метод, что представляет собой юридически неравное положение сторон;
-

- интерес. Использование бюджетного кредита направлено для решения приоритетных задач государства;
- субъекты правоотношений. Одним из субъектов всегда выступает публично-правовое образование.
- таким образом, бюджетный кредит является институтом бюджетного права как подотрасли финансового российского права.

Характеристика института бюджетного кредита должна быть проанализирована в его соотношении с системой законодательства. В данном случае необходимо отметить взаимосвязь системы права и системы законодательства. Е.В. Покачалова рассматривает «финансовое законодательство как совокупность федеральных законов, законов субъектов РФ и нормативно-правовых актов местного самоуправления, регулирующих отношения в сфере формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных финансовых фондов (ресурсов)» [16, с. 335].

Также прослеживается взаимосвязь финансовых отношений в сфере бюджетного кредитования и финансовой деятельности государства, муниципальных образований. Утверждение, что одним из важных самостоятельных направлений в финансовой деятельности государства является предоставление бюджетного кредита, имеет немало противников, отстаивающих свою позицию, заключающуюся в необходимости упразднения этой несвойственной функции у государства. В процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципальных образований складываются финансовые отношения в области бюджетного кредитования, связанные с формированием, распределением и использованием бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Говоря о бюджетном кредитовании как самостоятельном направлении деятельности публично-правовых образований, следует отметить, что этой деятельности присущи свои сущностные черты, которые и характеризуют ее как самостоятельную. Итак, предоставление, использование и возврат бюджетного кредита осуществляется публично-правовыми образованиями в лице соответствующих органов. Государство и муниципальные образования как субъекты этой деятельности воздействуют на объект, то есть на экономические отношения: на доходы, расходы, дефицит и др.

Предоставляя бюджетный кредит, государство и муниципальные образования стимулируют экономическую деятельность заемщиков, что приводит к положительному результату в виде пополнения остатков на счете бюджета субъекта РФ, внебюджетного фонда РФ и т.д. Соответственно предоставление бюджетного кредитования как

самостоятельного направления деятельности публично-правовых образований имеет свои функции: формирование, распределение, использование и контроль за движением выделенных финансовых ресурсов. Способом осуществления такой деятельности будет являться императивный.

Таким образом, в настоящее время в системе бюджетного права как подотрасли финансового права сформировался институт права – финансово-правовое регулирование предоставления, использования и возврата бюджетного кредита. Финансово-правовое регулирование бюджетного кредитования – это совокупность юридических норм, регламентирующих общественные отношения по предоставлению, использованию и возврату бюджетного кредита, для решения публичных задач государства, муниципальных образований и юридических лиц, а также привлечению к ответственности субъектов бюджетного кредитования в целях защиты бюджетной системы государства.

#### Список литературы:

1. Писарева, Е. Г. Понятие административных и финансовых правоотношений с участием государственных учреждений / Е.Г. Писарева // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. – 2013. – № 2. – С. 66–71.
2. Шевелева, Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) / Н.А. Шевелева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 2. – С. 32–34.
3. Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // СЗ РФ. – 2016. – № 52, ч. 1–5, ст. 7464.
4. Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // СЗ РФ. – 2016. – № 52, ч. 1–5, ст. 7464.
5. Решение Саратовской городской Думы от 23 марта 2017 г. № 14-106 «О внесении изменений в решение Саратовской городской Думы от 15 декабря 2016 г. № 9-67 «О бюджете муниципального образования «Город Саратов» на 2017 год». URL: <http://saratovduma.ru/> (дата обращения: 11.03.2019).
6. Морозова, О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ / О.С. Морозова. – М., 2015.
7. Шевелева, Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н.А. Шевелева. – СПб., 2004.
8. Поветкина, Н. А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности / Н.А. Поветкина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8.
9. Покачалова, Е.В. Публичный долг в Российской Федерации: вопросы теории финансового права / Е.В. Покачалова. – Саратов, 2007.
10. Нечаев, К.А. Кредит по российскому налоговому и бюджетному праву: дис. ... канд. юрид. наук / К.А. Нечаев. – Екатеринбург, 2005. – С. 43–45.

---

11. Армасова, Е.Р. Бюджетный кредит: изменения законодательства и судебная практика / Е.Р. Армасова // Бюджет. – 2014. – № 8.

12. Пауль А.Г. Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования / А.Г. Пауль // Финансовое право. – 2019. – № 2. – С. 19–23.

13. Постановление Правительства РФ от 28 марта 2005 г. № 160 (с изм. от 27 января 2009 г.) «Правила предоставления (использования, возврата) бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета бюджетных кредитов для покрытия временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджетов субъектов РФ, и осуществления мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и техногенных аварий» // Российская газета. – 2009. – № 99 (4923).

14. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М., 2017 (авторы главы 4 «Финансы и финансовая система Российской Федерации» – Химичева Н.И., Покачалова Е.В.).

15. Якушев, В.С. Понятие правового института / В.С. Якушев // Правоведение. – 1970. – № 6.

16. Покачалова, Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук / Е.В. Покачалова. – Саратов, 2007.

**И. В. Кушнир,**  
старший преподаватель кафедры  
теории государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**I. V. Kushnir,**  
Senior lecturer of the Department  
of Theory of state and Law  
of the Saratov State Law Academy,  
stesnyshka33@mail.ru

### **К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ОСНОВАНИЯХ ИССЛЕДОВАНИЯ ФЕНОМЕНА ДИСБАЛАНСА ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

***Аннотация:** в статье обращается внимание на ряд недостатков в доктринальном учении о юридической ответственности. В качестве методологического инструмента дальнейшего развития общей теории юридической ответственности предлагается более широкое применение системного подхода. Ставится проблема по теоретическому осмыслению системных нарушений в структуре и содержании юридической ответственности как комплексного межотраслевого института российского законодательства. Обосновывается необходимость внедрения в понятийные ряды отечественного правоведения научной абстракции «дисбаланс юридической ответственности».*

***Ключевые слова:** методология юридической науки, юридическая ответственность, дисбаланс и коллизии системы юридической ответственности.*

### **On the methodological basis of the study of the phenomenon of legal liability imbalance**

***Abstract:** attention is drawn to a number of shortcomings in the doctrinal doctrine of legal responsibility. As a methodological tool for further development of the General theory of legal responsibility, a broader application of the system approach is proposed. The problem of theoretical understanding of systemic violations in the structure and content of legal liability as a complex intersectoral institution of Russian legislation is raised. The article substantiates the need to introduce the scientific abstraction "imbalance of legal responsibility" into the conceptual series of Russian law.*

***Keywords:** methodology of legal science, legal responsibility, imbalance and conflicts of the system of legal responsibility.*

Важнейшим признаком и одновременно законодательным требованием (принципом) построения юридической ответственности выступает системность. Еще в советской юридической литературе неоднократно предпринимались попытки рассмотрения

---

феномена ответственности в праве с позиции системного и структурно-функционального подходов. При этом были достигнуты определенные результаты в виде определения понятия системы юридической ответственности, раскрытия в общих чертах ее структурной организации, обозначения ее функциональной роли, а также разграничения с иными смежными системными образованиями в праве и правовом регулировании [1–3].

В 90-е годы российские правоведы не утратили интереса к обозначенным фундаментальным проблемам учения о юридической ответственности, но сконцентрировались преимущественно на уточнении отдельных деталей в ее системном понимании либо, напротив, предлагали кардинально пересмотреть ее системно-структурную организацию, настаивая на включение так называемой «позитивной» ответственности. Подобная тенденция в исследовании юридической ответственности наблюдается и по настоящий момент. Не стоит отрицать того факта, что отдельные исследователи внесли значимый вклад в развитие и дополнение доктринальной концепции юридической ответственности.

Однако нельзя не заметить и ряда проблем в современном состоянии государственно-правовых исследований в рассматриваемом направлении отечественной юриспруденции. В данном отношении следует признать справедливой оценку Н.Н. Черногора, согласно которой учение о юридической ответственности в России переживает не лучшие времена. Продолжая свою мысль, автор выделяет две негативные тенденции: «... во-первых, несмотря на существующий интерес к проблемам юридической ответственности, наблюдается некоторый застой в развитии ее общей теории; во-вторых, достижения общей теории юридической ответственности крайне неумело используются в отраслевых исследованиях, что приводит к появлению множества заблуждений по поводу сущности юридической ответственности, ее оснований, закономерностях развития, реализации и т.п.» [4, с. 108–109].

В современных условиях мы наблюдаем не только отдельные проявления разбалансированности юридической ответственности как межотраслевого нормативного образования в системе российского законодательства, но и самих доктринальных взглядов на ее понятие, сущность, видовой состав и функциональную характеристику. Н.Н. Черногор еще в 2006 г. небезосновательно высказывал серьезную озабоченность в отношении возникновения ситуации, когда учение о юридической ответственности само утрачивает системные начала: «Тревогу вызывает не только отсутствие системности в понятийном

---

ряду, но и откровенная подмена понятий, которую авторы нередко допускают в своих исследованиях, что в свою очередь разрушает основы общей теории правонарушения и юридической ответственности» [4, с. 108]. Полагаем, что за последние 15 лет отмеченные кризисные тенденции в изучении рассматриваемого раздела науки общей теории государства права все же не были устранены в полной мере предпринимаемыми усилиями отечественных правоведов.

Ввиду вышеизложенного нам представляется актуальным и научно-теоретически значимым продолжение изысканий в отношении перспектив применения системного метода к фундаментальным вопросам учения о юридической ответственности. По-прежнему остро стоит проблема о понятии системы юридической ответственности, ее структурной организации, функциональной природе и нормативной форме выражения. В данном случае чего только стоит одна научная «баталия» вокруг признания или отрицания существования «позитивной юридической ответственности», но не она является предметом нашего интереса. В современных условиях необходимо дальнейшее развитие именно системного видения феномена юридической ответственности, а не подмена его простой формально-логической операцией в виде очередной версии классификации юридической ответственности по тем или иным основаниям, введением еще одного «нового» ее вида. Справедливости ради стоит отметить, что и подобная научная работа порой оправданна и приносит в отдельных случаях положительный результат, но классификация не является равноценным методологическим средством в сравнении с системным подходом.

Потребность в системном анализе кроется еще и в том, что современное российское законодательство все чаще страдает такими «недугами», как коллизии, избыточность нормативного регулирования в отдельных сферах общественных отношений, пробельность, дефектность структурной организации отдельных институтов и даже целых отраслей. К числу подобных недостатков системы отечественного законодательства следует отнести и дисбаланс института юридической ответственности как нарушение системных принципов его построения, рассогласование его основных субинститутов, диспропорцию между интеграцией и дифференциацией составляющих его предписаний, асимметрию между его материальной и процессуальной подсистемами. Особенностью же дисбаланса юридической ответственности выступает то обстоятельство, что он сопряжен именно с нарушением системных параметров юридической ответственности, основных принципов ее построения и разрушением структурно-функциональных связей.

---

---

В современной юридической литературе имеется ряд публикаций, обращающих внимание на отдельные аспекты отмеченной проблемы. Описываются преимущественно фрагменты, конкретные проявления разбалансированности юридической ответственности отраслевого характера, без использования общетеоретического и системного подходов в ее изучении. Так, например, исследователи оперируют терминами «противоречие», «коллизия», «несогласованность», «асимметрия», «недостаток», «изъян» в оценке дефектов законодательной регламентации института юридической ответственности [5–12]. Между тем, на наш взгляд, накоплен достаточный теоретический и практический материал для осуществления общетеоретического осмысления проблемы дисбаланса юридической ответственности не как отдельного дефекта, а как системного нарушения ее системообразующих связей и элементов, вызывающего существенное снижение эффективности действия или вовсе сводящего ее охранительное воздействие к нулевой отметке.

Вернемся, собственно, к системному подходу как методологическому ресурсу исследования юридической ответственности и состояния ее дисбаланса. В современной юридической литературе можно обнаружить ряд работ, которые специально затрагивают вопросы системной организации юридической ответственности. Значительная часть исследователей склоняются к точке зрения, согласно которой система юридической ответственности предстает в качестве сложного межотраслевого института российского права [13–15]. Подобный взгляд на проблему заслуживает пристального внимания и дальнейшего развития, поскольку позволяет в теории права раскрывать нормативное измерение системной организации юридической ответственности. Следует все же заметить, что у юридической ответственности имеются и иные стороны и формы проявления, в числе которых ее воплощение в охранительных правоотношениях, в субъектах ее реализующих, в индивидуальных актах применения мер ответственности в отношении правонарушителей и др. Однако нам интересен именно нормативный срез в понимании системы юридической ответственности, поскольку через него мы можем выйти на более широкую проблему законодательного дисбаланса в целом.

С позиции трактовки юридической ответственности в качестве межотраслевого института российского права ее дисбаланс можно рассматривать как одну из разновидностей законодательного дисбаланса.

Изначально необходимо определиться с ответом на вопрос о том, каково же собственно системное содержание института юридической ответственности. По данной проблеме нам в наибольшей степени

---

импонирует концептуальная идея о единстве материальной и процессуальной составляющей юридической ответственности, весьма обстоятельно разработанная в работе С. Л. Кондратьевой. Следуя установкам системного метода, автор обоснованно и аргументированно представила в теории юридическую ответственность в виде взаимосвязи «процессуальных правовых форм, направленных на достижение материально обусловленного процессуального результата по разрешению конкретного дела, а именно: на реализацию меры юридической ответственности или признанию того факта, что юридическая ответственность в данном случае не имеет места» [16, с. 13–14].

Юридическая ответственность составляет диалектическое единство материального содержания и процессуальной формы. Только при таком подходе становится возможным отразить в теории права целостность юридической ответственности, не удаляя из нее процессуальные нормативные предписания по ее фактической реализации. В итоге становится возможным отражение в юридической доктрине обеспечение динамики материального охранительного правоотношения в рамках юридической ответственности процессуальными отношениями, направленными на достижение определенного материального результата, образ которого заложен законодателем в целях юридической ответственности. Кроме того, данная методологическая установка позволяет примирить и синтезировать два противоположных понимания юридической ответственности, доминирующих в отечественном правоведении: как материально выраженной обязанности субъекта претерпевать неблагоприятные последствия за совершенное им правонарушение и как охранительного правоотношения, сопряженного с возложением на нарушителя правового предписания соответствующей дополнительной обязанности и реализацией конкретных мер ответственности.

Вслед за С. Л. Кондратьевой мы склонны трактовать юридическую ответственность в нормативном измерении в качестве комплексного межотраслевого нормативного образования системы российского законодательства, диалектически объединяющего в себе нормы материального и процессуального права [16, с. 14].

В плане же исследования вопросов разбалансированности юридической ответственности можно отдельно выделить работу А. Р. Лаврентьева, который практически вплотную приблизился к постановке проблемы системного видения дефектов института юридической ответственности. Он также рассматривает последнюю в качестве относительно самостоятельного комплексного института права, но не включает, к сожалению, в него процессуальную составляющую.

---

---

На наш же взгляд, диалектику материальной и процессуальной составляющих в нормативном измерении юридической ответственности сложно и вряд ли возможно отрицать. Достоинством предложенной А. Р. Лаврентьевым концепции является активное внедрение в понимание юридической ответственности структурно-функционального подхода [17, с. 23–24], что нам импонирует, поскольку позволяет непосредственно выйти на проблему дисбаланса структурно-функциональных связей юридической ответственности, а не только служит надежным методологическим инструментом по выявлению в последней юридических коллизий.

Одновременно полагаем целесообразным отметить, что коллизии есть лишь одна из форм проявления дисбаланса института юридической ответственности в российском законодательстве. Кроме того, не всякая коллизия может приводить к разбалансированности рассматриваемого института, а лишь та, которая непосредственно затрагивает системообразующие принципы и структурно-функциональные связи в институте юридической ответственности.

А. Р. Лаврентьев, обобщая и творчески развивая накопленные еще в советской юридической науке знания о юридической ответственности, детально раскрывает ведущие связи в ее системе – генетические, связи координации и субординации. Наряду с этим, исследователь указывает и на наличие единых межотраслевых и общеправовых понятий в сфере юридической ответственности, что также подтверждает ее единство и системность в нормативном измерении [17, с. 29]. Можно лишь добавить, что нарушение же единства в терминологии, недостаточная унификация терминов в системе юридической ответственности как относительно обособленном нормативном образовании российского законодательства может и зачастую вызывает на практике состояние ее дисбаланса.

Еще больший интерес вызывает применительно к теме настоящей статьи выделение упомянутым автором так называемых «аномальных коллизий», которые, по нашему мнению, и есть дисбаланс юридической ответственности в нормативном его измерении. Так, автор пишет: «Аномальные коллизии возникают в ситуации, когда нормативные акты или вся система законодательства находятся в деформированном состоянии: нарушение иерархии, пробельность, несвоевременное совершенствование нормативных актов и др. Коллизии этого вида могут проявляться очевидно или в скрытой форме» [17, с. 90]. Думается, что критическая масса подобных коллизий вызывает более сложное и опасное для системы российского законодательства явление как дисбаланс юридической ответственности.

---

---

В деле выбора методологических установок исследования состояния разбалансированности ответственности в российском законодательстве нельзя обойти вниманием и монографическое исследование законодательного дисбаланса в целом, проведенного сравнительно недавно С. А. Белоусовым, поскольку дисбаланс юридической ответственности есть лишь одна из его разновидностей. Следовательно, общие черты и закономерности законодательного дисбаланса присущи и состоянию разбалансированности юридической ответственности как комплексному межотраслевому институту российского законодательства.

В этой связи особенно ценными представляются суждения С. А. Белоусова о понятии законодательного дисбаланса, формах его проявления и соотношении со смежными понятийными конструкциями отечественного правоведения. В частности, методологическое значение имеют выделенные автором характерные черты законодательного дисбаланса:

- его объективная обусловленность уровнем и условиями развития общества;
- основную форму его выражения составляют несогласованность, диспропорция в тенденциях развития, а также несоответствие образующих структуру и содержание законодательства элементов и подсистем между собой, включая отрасли и институты;
- затрагивает системообразующие принципы законодательства и разрушает его структурные и функциональные связи;
- служит существенным препятствием в правовом регулировании общественных отношений и снижает эффективность всей системы законодательства [18, с. 22].

В отношении юридической ответственности концепция законодательного дисбаланса применима с учетом классификации последнего в зависимости от горизонтального уровня на внутриотраслевой и межотраслевой. Если внутриотраслевой дисбаланс сопряжен с нарушениями внутри отдельно взятой отрасли законодательства, то межотраслевой законодательный дисбаланс предстает уже как дисбаланс более высокого уровня, когда нарушение связей, принципов и несоразмерность нормативных предписаний одновременно поражает не менее двух отраслей российского законодательства [18, с. 22–23]. Исходя из данной градации дисбаланс юридической ответственности вполне правомерно можно отнести к межотраслевому виду законодательного дисбаланса, поскольку институт юридической ответственности составляют нормы целого ряда отраслей, а состояние его разбалансированности, в первую

---

очередь, вызывается нарушением системных межотраслевых связей. Однако это не исключает и отраслевого дисбаланса института юридической ответственности, в случае если им охвачена лишь одна из разновидностей ответственности – будь это конституционная, уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная либо иная.

С учетом ранее изложенных методологических установок полагаем возможным в кратком виде определить дисбаланс юридической ответственности как обусловленное объективными, а отчасти и субъективными факторами, состояние рассогласованности нормативных предписаний, их несоответствия системным принципам формирования института ответственности, неравнозначности и несоразмерности законодательно установленных мер ответственности правонарушениям, диспропорции между тенденциями интеграции и унификации данного межотраслевого института законодательства, нарушения внутри него генетических, иерархических и координационных связей, вызывающего в итоге существенное снижение эффективности охранительного действия права.

В настоящей статье нами предпринята лишь предварительная попытка обоснования выбора исходных теоретико-методологических ориентиров по формированию в дальнейшем основ общетеоретической концепции дисбаланса юридической ответственности в его нормативном измерении, которая должна включать в себя в развернутом виде определение его природы, причинной обусловленности, форм и уровней проявления, а также комплекс мер по его предотвращению и (или) минимизации негативных последствий.

### Список литературы:

1. Зражевская, Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву / Т.Д. Зражевская // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 80–86.
2. Илларионова, Т.И. Система гражданско-правовых охранительных мер / Т.И. Илларионова. – Томск, 1982.
3. Осипов, П.П. Теоретические основы построения и применения уголовно-правовых санкций: аксиологические аспекты / П.П. Осипов. – Л., 1976.
4. Черногор, Н.Н. О Теоретических проблемах юридической ответственности / Н.Н. Черногор // Журнал российского права. – 2006. – № 5. – С. 105–109.
5. Александров, А.А. Подход к преодолению противоречия в законе, регламентирующего заключение и реализацию досудебного соглашения о сотрудничестве по уголовному делу / А.А. Александров // Уголовное право. – 2011. – № 1. – С. 54–57.

6. Борков, В.Н. Закономерности формирования и дисбаланс системы уголовно-правовых запретов на совершение должностных преступлений / В.Н. Борков // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 3.

7. Дзиковская, С.Г. К вопросу о соблюдении принципа равенства в условиях системы уголовно-правовых норм гендерной асимметрии / С.Г. Дзиковская // Уголовное судопроизводство. – 2009. – № 3.

8. Липинский, Д.А. Несогласованность Кодекса об административных правонарушениях / Д.А. Липинский // Юрист. – 2003. – № 7.

9. Проценко, С.В. О противоречии действующего института освобождения от уголовной ответственности основным положениям Конституции РФ / С.В. Проценко // Российский следователь. – 2010. – № 19. – С. 22–26.

10. Рябинина, Т.К. Системные противоречия процессуальной формы предварительного расследования и пути их разрешения / Т.К. Рябинина, А.А. Козявин // Российский следователь. – 2009. – № 21. – С. 10–13.

11. Тасалов, Ф.А. УК гуманизируется, дисбаланс остается / Ф.А. Тасалов // ЭЖ-Юрист. – 2011. – № 26. – С. 1–3.

12. Широков, В.А. Противоречие законов как серьезное препятствие в борьбе со взяточничеством / В.А. Широков // Современное право. – 2005. – № 4.

13. Витрук, Н.В. Общая теория юридической ответственности: монография / Н.В. Витрук. – М.: Изд-во РАП, 2008. – 304 с.

14. Липинский, Д.А. О функциональных связях института юридической ответственности / Д.А. Липинский // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Сер.: Юридические науки. – 2010. – № 1. – С. 38–41.

15. Липинский, Д.А. Макроуровень института юридической ответственности / Д.А. Липинский // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 1. – С. 25–44.

16. Кондратьева, С.Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Л. Кондратьева. – М., 1998. – 28 с.

17. Лаврентьев, А.Р. Коллизии института юридической ответственности в России: дис. ... канд. юрид. наук / А.Р. Лаврентьев. – Н. Новгород, 1999. – 200 с.

18. Белоусов, С.А. законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика): дис. .... д-ра юрид. наук / С.А. Белоусов. – Саратов, 2015. – 499 с.

**М. А. Липчанская,**

*доктор юридических наук, профессор,  
и.о. заведующего кафедрой публичного  
права и правового обеспечения  
управления Государственного  
университета управления*

**M. A. Lipchanskaya,**

*Doctor of law, Professor, Acting head  
of the Department of public law  
and legal support for management  
State University of management  
lipchan\_maria@mail.ru*

**Е. А. Отставнова,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры конституционного права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**E. A. Otstavnova,**

*PhD in law, associate Professor  
of the Department of constitutional law  
Saratov State Law Academy  
elenaotstavnova@yandex.ru*

## **СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В УСЛОВИЯХ «УМНОГО ГОРОДА» И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА В ГОРОДСКОЙ СРЕДЕ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ И ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ\***

**Аннотация:** *современный период развития общества в глобальном масштабе характеризуется переосмыслением организации территории обитания, главным критерием которой становится комфортная среда проживания для каждого человека. Это возможно обеспечить только в условиях развития цифровых технологий и систем искусственного интеллекта, используемых при построении современной умной урбанистики. Активное внедрение концепции «умного города» диктует необходимость научно-доктринального осмысления этого явления, выработки его критериев и стандартов и, разумеется, адекватного правового регулирования. При этом актуализируются проблемы сохранения фундаментальных конституционных ценностей, таких как человек, его права и свободы, становится необходимым установление пределов ограничения прав человека и их трансформации в условиях «умного города».*

*В статье обоснован вывод, что реализация концепции «умного города» предусматривает синтез искусственного интеллекта, общества и человека, и только в случае триединства указанных элементов возможно получить синергетический эффект построения «умной» урбанистики. При этом государство обязано обеспечить сохранение общепризнанных конституционных ценностей, таких как социальные права человека, конституционный принцип равенства, автономия частной жизни человека.*

*В статье показано, что значительное количество программных документов и национальных проектов, фрагментарно закрепляющих направления развития в России концепции «умного города», создают препятствия как в понимании стратегии развития городов, так и в реализации данных документов. В связи с этим предлагается принять единую федеральную Программу развития городов, предусмотрев за субъектами РФ право самостоятельно разрабатывать на ее основе региональные программы развития городов, входящих в границы их территорий.*

\* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ 20-011-00765 «Конституционно-правовой механизм реализации социальных прав и свобод с использованием искусственного интеллекта: проблемы правового регулирования, пределы и ответственность».

---

**Ключевые слова:** конституционные права и свободы человека и гражданина, качество жизни, «умный город», искусственный интеллект, государственная политика, национальные проекты.

### **Social human rights in the “smart city” and the use of artificial intelligence in the urban environment: legal regulation of the concept and implementation features**

**Abstract:** *the modern period of development of societies on a global scale is characterized by a rethinking of the organization of the territory of habitation, the main criterion of which is a comfortable living environment for each person. This can be achieved only in the context of the development of digital technologies and artificial intelligence systems used in the construction of modern smart urbanism. Active implementation of the concept of “smart city” dictates the need for scientific and doctrinal understanding of this phenomenon, the development of its criteria and standards, and, of course, adequate legal regulation. At the same time, the problems of preserving fundamental constitutional values, such as a person, his rights and freedoms, become relevant, and it becomes necessary to determine the limits of restricting human rights and their transformation in a “smart city”.*

*The article substantiates the conclusion that the implementation of the “smart city” concept provides for the synthesis of artificial intelligence, society and man, and only in the case of the Trinity of these elements it is possible to obtain a synergistic effect of building a “smart” urbanism. At the same time, the state must ensure the preservation of generally recognized constitutional values, such as social rights, the constitutional principle of equality, and the autonomy of a person’s private life.*

*The article shows that a significant number of program documents and national projects that fragmentally fix the directions of development of the “smart city” concept in Russia create obstacles both in understanding the city development strategy and in implementing these documents. In this regard, it is proposed to adopt a single Federal program for urban development, providing for the right of the subjects of the Russian Federation to independently develop regional programs for the development of cities within the borders of their territories.*

**Keywords:** *constitutional rights and freedoms of man and citizen, quality of life, smart city, artificial intelligence, state policy, national projects.*

Современный период развития человечества характеризуется активным проникновением искусственного интеллекта во все сферы жизни общества. Он становится объективной реальностью, меняющей условия и качество жизни человека. Искусственный интеллект – это не только сенсорные системы приема и обработки данных, но и разумно мыслящая система, способная выстраивать логические цепочки и выбирать оптимальный вариант поведения, обладающая человеческими когнитивными способностями [1, с. 28]. В связи с этим права и свободы человека, закрепленные Всеобщей декларацией прав

---

человека 1948 г. [2] и содержащиеся в Конституции РФ 1993 г. [3], наполняются новым содержанием, которое требует своего переосмысления и пристального изучения.

Одной из причин качественного и содержательного изменения основных прав и свобод человека и гражданина является активная цифровизация и внедрение в общественную жизнь систем искусственного интеллекта. Установка современного общества на обеспечение качества жизни актуализирует в том числе развитие концепции «умного города», которая непосредственно опирается на системы искусственного интеллекта, ориентирована на достижение высокого уровня жизни каждого человека и стабильное развитие государства и общества в целом.

Концепция «умного города» диктует необходимость научно-доктринального осмысления данного явления, выработки его критериев и стандартов и, разумеется, адекватного правового регулирования. В настоящее время это осуществлено в специальных программах, стратегиях и правовых доктринах, разрабатываемых государствами самостоятельно с учетом исторических, географических, культурных особенностей. Это в полной мере относится и к Российской Федерации.

Стремительное развитие систем искусственного интеллекта в том числе при построении и реализации стандартов «умного города» актуализирует необходимость сохранения фундаментальных общепризнанных конституционных ценностей, таких как признание и уважение основных прав и свобод человека, запрет дискриминации по каким бы то ни было признакам, обеспечение личной тайны. Именно исходя из этих посылов, соблюдая баланс между интересами государства и человека, следует формировать нормативное правовое пространство «умных городов».

Конституция РФ 1993 г. не содержит понятий «искусственный интеллект» и «умный город», что вполне логично. Период ее разработки и принятия характеризуется сложными политическими процессами, происходящими в стране. Основной целью российского общества на тот момент являлось построение нового государства с демократическим политическим режимом, нуждающегося в определении его основных принципов. Такие основополагающие начала были заложены в Конституции РФ. Они применимы и к правоотношениям, складывающимся в сфере искусственного интеллекта. Г.К. Гаджиев справедливо отмечает, что в Конституции пробелов быть не может, и если Конституция хорошо «сработана», она является кладовой «невяных» знаний [4, с. 22].

---

В то же время развитие общественных отношений детерминировало внесение конституционных поправок. В январе 2020 г. после Ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию был принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

В конституционных поправках нашли отражение научно-технологические вопросы, обусловленные развитием цифровых технологий и систем искусственного интеллекта. Так, ст. 71 Закона относит к исключительному ведению Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области научно-технологического развития России, а также информационные технологии и связь, обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных. Статья 114 Конституции РФ закрепляет за Правительством РФ функцию по обеспечению государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, сохранению и развитию ее научного потенциала [5]. Это говорит о том, что в условиях федеративного устройства российского государства полномочия по определению основных принципов и направлений государственной политики в области научно-технологического развития, в том числе искусственного интеллекта, отнесены к исключительному ведению Российской Федерации.

Принятые в 2020 г. конституционные поправки согласуются с проводимой российским государством правовой политикой в сфере развития и использования цифровых технологий и систем искусственного интеллекта. Еще в 2016 г. Президент РФ инициировал развитие национальной концепции и преобразование городов в «умные города» посредством активной цифровизации и реализации государственного управления с использованием систем искусственного интеллекта (Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»), Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы») [6]. В Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [7] одним из направлений государственного развития признается осуществление прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации. На основе данного Указа Президента РФ сформированы национальные проекты по 13 стратегическим направлениям. Одно из них – «Цифровая экономика

---

Российской Федерации», предусматривающая повышение цифровой грамотности населения, создание специальной платформы для граждан с целью получения сведений об организациях, использующих их персональные данные, создание цифровой платформы для органов государственной власти федерального и регионального уровней.

Большинство национальных проектов, разработанных с целью повышения уровня жизни российских граждан, затрагивают социальную сферу. Цифровые технологии и искусственный интеллект призваны помочь в решении этих вопросов. Они пронизывают практически все направления специальных программ. Так, например, одной из задач национального проекта «Образование» названо использование в школах при обучении технологий дополненной и виртуальной реальности; в нацпроекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в качестве приоритетной задачи провозглашено обеспечение к 2021 г. допуска на дороги беспилотных автомобилей, а к 2023 г. – внедрение автоматических систем управления дорожным движением. Национальный проект «Культура» предусматривает повышение в 6 раз количества оцифрованных памятников культуры и внесение их в Национальную электронную библиотеку. Другие проекты, такие как «Здравоохранение», «Демография», «Производительность труда и поддержка занятости» предусматривают развитие цифровых технологий в этих сферах с целью повышения доступа граждан к государственным и медицинским услугам, переобучению и т.д. Все реализуемые национальные проекты отражают отдельные аспекты «умного города».

Представляется, что наиболее ориентированным на создание пространства «умного города» является национальный проект «Жилье и городская среда», паспорт которого утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. [6] В рамках этого проекта в декабре 2018 г. проектным комитетом при Президенте РФ утверждена дорожная карта программы «Формирование комфортной городской среды». Основными целями разрабатываемых Программ являются обеспечение граждан жильем, пригодным для проживания, то есть отвечающим требованиям, содержащимся в законодательстве. Это, прежде всего, переселение из ветхого и аварийного жилья, а также создание условий для приобретения жилья семьями со средним достатком (ипотечное кредитование и увеличение строительства).

Особое место в Программах отведено повышению индекса качества городской среды и увеличению доли граждан, участвующих в принятии решений по этому вопросу. Последнее можно отнести

---

к формированию одной из составляющих «умного города» – «умного общества». В этих документах в числе задач в рамках повышения комфортности городской среды обозначены развитие электронного голосования по вопросам местного значения, увеличение цифровой грамотности населения и, как следствие, взаимодействия между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления.

Во исполнение поставленных Президентом РФ задач Правительством РФ разработана Методика формирования индекса качества городской среды [7]. Согласно указанному документу городская среда характеризуется совокупностью природных, архитектурно-планировочных, экологических и других факторов, формирующих среду жизнедеятельности города на определенной территории и определяющих комфортность проживания на этой территории. Степень комфортности обуславливает совокупность индикаторов, к которым отнесены: количество многоквартирных домов, уровень озеленения, количество дорожно-транспортных происшествий, транспортная загруженность, наличие досуговой инфраструктуры и т.д. Одним из индикаторов комфортности в Методике названа доля граждан в возрасте старше 14 лет, принявших участие в электронном голосовании с использованием цифровых технологий. Искусственный интеллект и его продукты в Методике не учитываются. Однако рассмотренные показатели подлежат ежегодным изменениям. Следует предположить, что при возникновении необходимости, в будущем, он может быть включен в этот список.

Особое значение «умный город» имеет для людей с ограниченными физическими возможностями, а также для пожилых граждан. Поэтому с 2011 г. в России действует Программа «Доступная среда», целью которой является «формирование условий для обеспечения равного доступа инвалидов наравне с другими людьми – к физическому окружению, транспорту, к информации и связи, а также объектам и услугам» [8]. На сегодняшний день эффективность данной Программы незначительна, поскольку ее реализация требует переоборудования всех жилых зданий, транспорта, то есть инфраструктуры города. На это потребуются десятилетия и значительные финансовые средства. Однако будущий «умный город» поможет преодолеть эти проблемы и сгладить различия между людьми с точки зрения их физических и других возможностей.

Следующим этапом в решении задач в области построения «умных городов» стало издание Президентом РФ «Стратегии развития искусственного интеллекта в России до 2030 года» [9], в которой впервые

---

в российской правовой системе установлено понятие «искусственный интеллект». Под ним понимается «комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые, как минимум, с результатами интеллектуальной деятельности человека». Его технологиями признаны: компьютерное зрение, обработка естественного языка, распознавание и синтез речи, интеллектуальная поддержка принятия решений. Их вполне можно считать инструментами построения «умного города».

Принципы развития и использования искусственного интеллекта в России, заложенные в Стратегии, обеспечивают развитие умного человека и общества. К ним, в частности, отнесены: защита прав и свобод человека; безопасность граждан и юридических лиц; прозрачность; технологический суверенитет страны; целостность инновационного цикла; разумная бережливость; поддержка конкуренции. Они вытекают из принципов российского конституционного строя, содержащихся в первой главе Конституции РФ, к которым относятся: приоритет прав и свобод человека; государственный суверенитет; социальное государство; единство экономического пространства.

В качестве приоритетных направлений развития и использования технологий искусственного интеллекта в Стратегии указаны вышеназванные национальные проекты. Стратегия является базовым документом для дальнейших разработок Программ в сфере новых технологий, как на федеральном уровне, так и на региональном.

Во исполнение одного из направлений Стратегии в 2019 году Минстроем России был принят стандарт «Умный город», включающий в себя 28 пунктов. Они касаются в основном сферы управления городом, вовлечения в этот процесс граждан через специальную платформу. Разработка специальной Программы отнесена Минстроем к ведению субъекта РФ в соответствии с особенностями хозяйственного развития региона [10]. Таким образом, на федеральном уровне установлены общие требования к построению «умных городов» на территории РФ. Принимая их за основу, субъекты РФ вправе разрабатывать специальные программы для городов, входящих в их состав.

Так, Программа города Москвы «Умный город», утвержденная Правительством Москвы, нацелена на решение задачи развития человеческого капитала, на создание условий и возможностей, которые позволят каждому жителю определить и реализовать свои жизненные приоритеты за счет применения цифровых технологий. Для реализации основного принципа, заложенного в Программе, – равные воз-

---

возможности для каждого – выделены главные направления внедрения цифровых технологий и оптимизации на этой основе предоставляемых услуг. Это здравоохранение, образование, социальная и культурная сферы [11].

Проект «Умный город» Екатеринбурга содержит базовые принципы его построения: ориентация на человека; технологичность городской инфраструктуры; повышение качества управления городскими ресурсами; комфортная и безопасная среда; акцент на экономической эффективности, в том числе сервисной составляющей городской среды. Программа предполагает внедрение всех трех составляющих «умного города»: обучения человека цифровым навыкам; вовлечения населения в принятие решений местного значения путем электронного взаимодействия; внедрения искусственного интеллекта и цифровых технологий во все сферы городского хозяйствования [12].

В 2019 г. первым российским «умным городом» признан Таганрог. Это стало возможным благодаря взаимодействию органов государственной власти, местного самоуправления и бизнеса. В сентябре 2018 г. между ПАО «Ростелеком», правительством Ростовской области и администрацией города Таганрога было подписано соответствующее соглашение. Проект «Умный город» был реализован в следующих системах: «Умное освещение», «Безопасный город», «Умное видеонаблюдение», «Умный домофон», электронные сервисы для медицины и «цифровой дневник» для школьников.

Таким образом, правовое обеспечение концепции «умный город» в России находится на первоначальной ступени. В то же время этот процесс становится все более стремительным в связи с быстрым развитием цифровых технологий и искусственного интеллекта. В настоящее время можно говорить о внедрении лишь отдельных элементов «умного города» в практику строительства городов, а также в правовую сферу. Это объясняется тем, что в науке еще не сложилось единого и однозначного понимания данного феномена, а также быстрыми темпами развития новых технологий, требующих глубокого осмысления. Исследуемая сфера человеческой жизни достаточно нова и мало изучена. Но возникающие правоотношения требуют своего правового регулирования, которое осуществляется с помощью программ, стратегий, лишь обозначающих направления и принципы реализации идей в области искусственного интеллекта.

Президент РФ, будучи главой государства, задает траекторию развития высоких технологий, в том числе и «умных городов» в России, с учетом национальных интересов государства, обеспечения прав и свобод граждан страны. Органы исполнительной власти федераль-

---

ного уровня во исполнение данных актов разрабатывают специальные программы. Россия является многонациональным федеративным государством, включающим в себя субъекты, обладающие различными географическими, климатическими, культурными особенностями. Исходя из этого, строительство «умных городов» не может быть шаблонным, необходимо учитывать специфические особенности конкретных регионов. Вместе с тем дифференциация социально-экономических показателей субъектов РФ приводит к резкому разрыву уровня жизни населения, проживающего в городах федерального значения, областных центрах и других населенных пунктах. Для преодоления этих противоречий необходимо на уровне субъектов РФ разрабатывать единые стандарты «умного города» для муниципальных образований региона. Безусловно, реализация программ построения «умного города» зависит от финансовых возможностей субъекта РФ. Поэтому к реализации данных проектов целесообразно подключать бизнес-структуры, предоставляя им некоторые преференции и налоговые льготы.

На основании исследования правовой основы обеспечения «умного города» в России следует отметить значительное количество программных документов, создающих сложности в их понимании и реализации. Для более успешной модернизации российских городов требуется систематизация принятых программ и проектов с учетом их главной цели – повышения качества жизни российских граждан за счет оптимизации управления городом, улучшения экономики.

Таким образом, можно сформулировать некоторые выводы.

Во-первых, реализация концепции «умного города» предусматривает синтез искусственного интеллекта, общества и человека, только в случае триединства указанных элементов возможно получить синергетический эффект построения «умной» урбанистики, ориентированной на эффективную реализацию прав и свобод человека, повышение качества жизни, обеспечение эффективного государственного управления. При этом государство обязано обеспечить сохранение общепризнанных конституционных ценностей, таких как фундаментальные личные права и свободы человека, конституционный принцип равенства, автономия частной жизни человека.

Во-вторых, на протяжении последних 10 лет в Российской Федерации предпринимаются попытки построения «умного города» на основе специальных программ развития городов и национальных проектов, разработку которых инициировал Президент РФ. На первом этапе, до 2019 г., они включали в себя в основном цифровизацию различных отраслей экономики, управления и социальной сферы.

Утверждение в Российской Федерации Стратегии искусственного интеллекта и разработку на ее основе стандарта «Умный город» можно считать началом второго этапа этого процесса.

Вместе с тем предыдущие программы и национальные проекты продолжают действовать. Значительное их количество создает препятствия как для самого понимания стратегии развития городов, так и реализации данных документов. Представляется целесообразным свести их к минимуму путем принятия единой федеральной Программы развития городов, установив при этом понятие «умный город», принципы, критерии и стандарты его построения, пределы ограничений основных прав и свобод человека и гражданина, ответственность граждан и органов власти за нарушение установленных правил поведения в «умном» городском пространстве.

Учитывая федеративное устройство российского государства, его колоссальные географические, природные, экономические отличия, многообразие исторических, национальных, культурных обычаев и традиций, целесообразно предоставить субъектам РФ право самостоятельно разрабатывать региональные программы развития городов, входящих в границы их территорий, с учетом общегосударственных принципов и критериев «умного города».

### Список литературы:

1. Липчанская, М.А. Трансформация общетеоретических конструкций искусственного интеллекта в конституционное право / М.А. Липчанская, Е.А. Отставнова // VIII глобальная наука и инновации 2020: Центральная Азия: международный научно-практический журнал. – 2020. – № 3.
2. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. – 1998. – 10 декабря.
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31, ст. 4398.
4. Гаджиев, Г.К. К вопросу о пробелах в Конституции / Г.К. Гаджиев // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. – М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1998.
5. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. – № 11, ст. 1416.
6. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (в ред. от 19 июля 2018 г.) // СЗ РФ. – 2018. – № 20, ст. 2817.
7. Распоряжение Правительства РФ от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды»

---

(в ред. от 5 ноября 2019 г.) // СЗ РФ. – 2019. – № 13, ст. 1453; 2019. – № 45, ст. 6403.

8. Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 363 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» (в ред. от 28 декабря 2019 г.) // СЗ РФ. – 2019. – № 15, ч. 2, ст. 1746.

9. Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2019. – № 41, ст. 5700.

10. Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»): утв. Минстроем России 4 марта 2019 г. // СПС «КонсультантПлюс». Версия от 22.04.2020.

11. Постановление Правительства Москвы от 9 августа 2011 г. № 349-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Умный город» (в ред. от 4 июня 2019 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2011. – № 46; 2019. – № 39. – Т. 2.

12. Официальный сайт Департамента информатизации города Екатеринбурга. URL: //информатизация.екатеринбург.рф/умный\_город (дата обращения: 25.09.2020).

**Н. В. Наумова,**

кандидат педагогических наук,  
Владимирский филиал  
Российской академии народного  
хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской  
Федерации

**N. V. Naumova,**

Candidate of pedagogical Sciences,  
Vladimir branch of the Russian Academy  
of national economy and public  
administration under the President  
of the Russian Federation  
natalya.naumova.69@list.ru

**А. С. Сизова,**

кандидат юридических наук, доцент,  
Владимирский филиал  
Российской академии народного  
хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской  
Федерации

**A. S. Sizova,**

Candidate of legal Sciences, associate  
Professor, Vladimir branch  
of the Russian Academy of national  
economy and public administration  
under the President of the Russian  
Federation  
kurganovaalla58@gmail.com

## К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДОВЛАСТИЯ С УЧЕТОМ ПРИНЯТЫХ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РОССИИ

**Аннотация:** в статье рассматривается демократическое развитие органов государственной власти, значение народовластия при разрешении важнейших для государственной системы вопросов. Актуальность исследуемой темы обоснована реализацией принятых поправок в Конституцию РФ и последовательного реформирования законодательства РФ.

**Ключевые слова:** политический режим, демократия, механизм государственного принуждения, народовластие, поправки в Конституции РФ, последовательное реформирование законодательства.

## On the question of the implementation of democracy taking into account the adoption of amendments to the constitution of Russia

**Abstract:** the article examines the democratic development of state authorities, the importance of democracy in resolving the most important issues for the state system. The relevance of this topic is justified by the implementation of the adopted amendments to the Constitution of the Russian Federation and the consistent reform of legislation.

**Keyword:** political regime, democracy, mechanism of state coercion, people's power, powers of authority, amendments to the Constitution of the Russian Federation, consistent reform of legislation.

Вот уже долгое время среди экспертов-государствоведов и ученых, изучающих институты права и государства, так и нет

---

единого мнения о том, что на самом деле представляет собой демократический режим политической власти. Основной причиной, мотивирующей эти обсуждения, является различие в методах и формах реализации института демократии в разных государствах.

Мы считаем необходимыми условиями прогресса развития демократической системы – реальное участие граждан в управлении государством, солидарность большинства населения страны, хорошее качество жизни, высокий уровень самоопределения и стремление к личному развитию. Многие авторы, например Н.П. Петров, подчеркивают, что «характеристика участия граждан (непосредственно носителей власти) в управлении государством является одним из главных признаков демократизации власти» [5, с. 299].

Для того чтобы власть постоянно была в боевой готовности максимально оперативно и качественно решать проблемы, как каждого гражданина РФ, так и различных социальных групп, при этом не должна ущемлять интересы страны в целом. Реализация этого осуществляется за счет базовых начал, присущих институту «демократии», – это, прежде всего, обратная связь общество-государство, прозрачность и законность на всех уровнях власти, соответствие сущности правовых норм, реальным процессам, происходящим в социуме.

Проводя анализ статьи 3 Основного Закона РФ, становится безусловным, что демократия как наиболее оптимальный механизм организации социальной системы именно в России имеет все основания раскрыть весь заложенный историей и осмыслением феномена «право» – потенциал. При практической реализации принципа народовластия на первое место среди прочих ставится защита социальных прав человека. Граждане РФ при передаче своих полномочий выборным представителям всех уровней власти в то же время оставляют за собой контроль за ними [1].

В соответствии с нормами ст. 4 Основного Закона РФ говорится о принципах суверенности, означающей среди прочего важность и необходимость реализации и соблюдения интересов населения при постановке целей и разработки задач, приемов и способов функционирования и работы государственных органов, и правоохранных структур. Отчетность органов исполнительной власти всех уровней о своей работе и планах перед гражданами России должна быть многоаспектной, полной, прозрачной, своевременной и разработанной на всех уровнях. Методы работы вышеуказанных органов должны быть направлены на достижения народных благ, национального благополучия, а также иметь инструменты для определения роли и степени ответственности властных органов перед всеми нациями нашей огромной страны.

---

---

Но как показывает практика, вышеизложенные аспекты понимаются в самом общем плане, долгое время отсутствовала детально проработанная и комплексно-функционирующая законодательная база, а само осознание ситуации находилось в пределах основных и общих, нераскрытых идей. Однако в жизни нации уже происходят кардинальные изменения, меняющие основные начала и принципы существования. Стоит учесть, что данные изменения произошли в достаточно непродолжительные временные отрезки, да еще и в период пандемии.

В течение текущего 2020 г. Президент РФ предложил и путем общероссийского голосования в период с 25 июня по 1 июля 2020 г. уже реализовывает масштабное реформирование законодательства РФ. При этом согласно ст. 135 и 136 Основного Закона РФ внесение изменений в главы 3-8 не требовали «особого порядка» принятия поправок. Но именно на такой форме волеизъявления народа настоял сам Президент РФ, понимая важность участия граждан в реализации демократических основ российского общества. Да и уровень явки избирателей (за поправки проголосовали 77,92 %, 21,27 % против) является доказательством гражданской сознательности и понимания населением нашей страны важности принятия изменений, направленных на укрепление верховенства Основного Закона РФ, принципов народовластия в России и борьбу с коррупцией.

23 сентября 2020 г. В.В. Путин на встрече с сенаторами РФ подчеркнул, что «смысл конституционных новаций состоит в том, чтобы на десятилетия вперед зафиксировать фундаментальные основы устойчивого развития страны. А это историческая преемственность, моральные ценности, надежные социальные гарантии, повышение роли гражданского общества. Наконец, это укрепление и совершенствование баланса, равновесия между всеми ветвями власти при сохранении России как сильной президентской республики» [8].

Одним из ключевых принципов организации и деятельности публичной власти является принцип единства публичной власти. Данный принцип предполагает, что у всех уровней власти единые цели и направления деятельности. Для его реализации необходимо выработать единую систему власти, определив место и роль каждого уровня в реализации общих задач и функций [5, с. 107].

Спектр действия Парламента РФ значительно расширен. Особое значение уделено именно Государственной Думе при создании Правительства, а Совету Федерации – в назначении ряда руководителей органов исполнительной власти и прокуратуры.

---

Учитывая демократический характер власти в России, основная цель должна сводиться к созданию реального механизма реализации конституционных прав и свобод личности [5, с. 109].

Принятые поправки в Основной Закон РФ направлены на неукоснительное соблюдение норм права и призваны защищать интересы, права и свободы населения нашей страны [8].

Мы полагаем, что приведение норм российского законодательства в соответствие с принятыми поправками в Конституцию РФ поможет дальнейшей планомерной реализации народовластия в России.

Действующие поправки имеют достаточно скрытый и мощный потенциал, в частности с их реализацией на практике вступает в силу и приобретает новую призму раскрытия механизм государственного принуждения [3, с. 209] и нормативного регулирования, усиливается борьба с противоправными деяниями [4, с. 10].

*Так, А. В. Безруков в одном из своих научных трудов сделал акцент на то, что «организованное взаимодействие полиции и муниципальных органов с привлечением общественности способствует информированию населения о состоянии правопорядка и системе мер, комплексно принимаемых органами местного самоуправления и полицией по его обеспечению, степени участия институтов гражданского общества в таких процессах, что качественно отразится на профилактике и способствует минимизации противоправных проявлений в целом» [2].*

Раскрывается в новом ракурсе и система исполнения наказаний среди государственных служащих в высших институтах власти и силовых ведомств, ужесточая ответственность за нарушения законодательства, при этом повышая стабильность устойчивого развития и векторного движения государства к намеченным целям [6, с. 24].

*Взаимосвязь народовластия с системой исполнения наказаний и деятельностью правоохранительных органов аккумулируется многообразными конфигурациями и моделями партнерства, отраженными в концептуальных и стратегических программах на уровне федерации, субъектов и местного самоуправления.*

Таким образом, подводя итог вышесказанному, нам представляется, что будущим исследователям данной проблематики необходимо пересмотреть характер реформ в сторону выработки дополнительных мер, направленных на уважение, соблюдение и реализацию базового начала демократического государства – принципа народовластия. Уверены, что в Основном Законе нашей страны целесообразно внести более детализированные положения об обязанностях и ответственности органов власти перед населением России. Население – есть

единственный источник и носитель власти, об этом нужно помнить тем, кому население делегировало властные полномочия. Одним из основных и наиболее важных направлений деятельности государства является достижение общенациональных целей и решение народных задач.

*При претворении в жизнь конституционного принципа народовластия, граждане гарантированно участвуют в процессе управления государством. Это является одним из критериев формирования правоспособного гражданского общества, способного обеспечить константность конституционных основ, модернизировать и структурировать механизм системы органов публичной власти. Взаимодействие органов публичной власти и народонаселения, с нашей точки зрения, позволит поднять коэффициент доверия к законодательной, исполнительной и судебной власти на всех уровнях.*

*Мы уверены в том, что в формате демократизации государства и общества юридические конструкции в виде поправок к Конституции РФ должны повысить не только правовую культуру, но и социальную ответственность граждан как перед государством и обществом, так и перед самими собой. В этом и есть «точка роста».*

Усиление работы правоохранительных структур, новое раскрытие механизмов государственного принуждения и трансформация системы исполнения наказаний способны на практике реализовать потенциал, заложенный в принятых поправках в Конституцию РФ, исполнить «ноты развития» предложенные в Ежегодном Послании Президента России, а также последовательно реформировать законодательство РФ в сторону образования сильного, свободного, самостоятельного, а значит суверенного [9] государства с неукоснительным соблюдением принципа народовластия.

### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ). URL: // <https://pravo.ru/>
2. Безруков, А.В. Взаимодействие органов внутренних дел с другими органами публичной власти в сфере обеспечения правопорядка / А.В. Безруков // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2016. – № 4. – С. 117–122.
3. Курганова, А.С. Уголовно-исполнительная система в механизме государственного принуждения / А.С. Курганова. – М., 2007. – 209 с.
4. Маркова, Н.А. Противоправное поведение в динамике общественного развития / Н.А. Маркова. – М., 2011. – 180 с.

5. Наумова, Н.В. Влияние эффективности взаимодействия различных уровней публичной власти на механизм реализации основных прав и свобод граждан / Н.В. Наумова, О.А. Пузанова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 2(79). – С. 106–111.

6. Петров, Н.П. Действительность и проблемы реализации конституционных принципов народовластия и разделения властей / Н.П. Петров // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 1 (25).

7. Ушаков, С.Н. Организационно-правовое обеспечение системы исполнения наказаний России: 1862–1917 / С.Н. Ушаков. – М., 2000. – 179 с.

8. Стенограмма выступления Путина на встрече с сенаторами Российской Федерации. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-vystuplenija-putina-na-vstreche-s-senatorami-rossiiskoi-federacii-23-09-2020.html> (дата обращения: 15.11.2020).

9. Выступление Владимира Путина на заседании клуба «Валдай». URL: <https://tass.ru/politika/9793617> (дата обращения: 15.11.2020).

**Е.Л. Мартынов,**  
ПАО «Сургутнефтегаз»

**E.L. Martynov,**  
«Surgutneftegas» PJSC  
[unnef@mail.ru](mailto:unnef@mail.ru)

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА ТРАДИЦИОННЫЕ ФОРМЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: ПРАКТИКИ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ КОРЕННОГО МАЛОЧИСЛЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ СЕВЕРА, СИБИРИ, ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА И НЕФТЕГАЗОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ**

***Аннотация:** в данной статье рассмотрены особенности согласования интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока с нефтегазодобывающими предприятиями и коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока. Автором выделены основные направления взаимодействия нефтегазодобывающих компаний с коренным населением, определены формы такого взаимодействия, сделаны выводы о перспективах поддержания взаимоотношений в дальнейшем. Целью настоящей статьи является рассмотрение особенностей и сложившейся практики согласования интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока с нефтегазодобывающими предприятиями и коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока, что реализуется через следующие задачи: рассмотреть три модели распределения выгод между публичной властью, предприятиями и представителями аборигенов; выявить представителей этих моделей среди нефтяных «гигантов» России и сделать соответствующие выводы.*

---

**Ключевые слова:** коренные малочисленные народы, коренное население, нефтегазодобывающие предприятия, освоение Севера и Арктики, патернализм, партнерство.

### **Ensuring the right to traditional forms of nature management: the practice of coordinating the interests of the indigenous small population of the North, Siberia, the far east and oil and gas companies**

**Abstract:** *this article discusses the features of coordinating the interests of indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East with oil and gas production enterprises and indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East. The author highlights the main areas of interaction between oil and gas companies and the indigenous population, defines the forms of such interaction, and draws conclusions about the prospects for maintaining relations in the future. The purpose of this article is consideration of features and the established practice of harmonizing the interests of the indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East with oil and gas companies and indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East, which is realized through the following objectives: to examine three models of benefit-sharing between public authorities, enterprises and representatives of aboriginal people; to identify representatives of these models among the oil giants of Russia and draw appropriate conclusions.*

**Keywords:** *indigenous peoples, indigenous population, oil and gas production enterprises, development of the North and the Arctic, paternalism, partnership.*

Проблема совместного существования нефтегазодобывающих предприятий (далее – предприятия) с коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее – КМНС) стоит на повестке в научном сообществе со времен открытия первых буровых и газовых скважин. Благополучие КМНС напрямую зависит от состояния экологии, природы и среды обитания. Нефтяная экспансия делает невозможным сохранение прежнего образа жизни коренных жителей и меняет их культуру [1, с. 70]. В этой связи КМНС имеют неоднозначное отношение к представителям предприятий.

Выходом из вышеуказанной проблемы является поиск золотой середины в согласовании интересов между КМНС и предприятиями, что зачастую выражается в распределении благ от деятельности предприятий. В России разработка и реализация соглашений о распределении благ осложняются рядом проблем [2]: а) прерогатива экономических целей над экологическими и социальными; б) сложность регулирования деятельности предприятия конкретной страны; в) слабо развитое законодательство в области обеспечения и защиты прав КМНС; г) слабая прогнозируемость результатов воздействия

---

на экологию деятельности предприятий; д) завышенные ожидания местных сообществ к деятельности предприятий.

В субъектах Российской Федерации сложились многообразные практические варианты заключения соглашений с КМНС. Для перехода к вопросу подходов по реализации соглашений предприятий с КМНС в России необходимо рассмотреть международный опыт по данному вопросу.

Права КМНС бесспорно связаны с обеспечением доступа КМНС к конкретным территориям (их исконной среды обитания), которые являются основой жизнедеятельности аборигенов. Генеральная Ассамблея ООН еще в 2007 г. приняла Декларацию о правах коренных народов [3]. В данной Декларации описаны основные положения для государств, которые поддерживают защиту прав и интересов коренного населения.

Практика заключения предприятиями соглашений с КМНС о справедливом распределении благ появилась еще в положениях международных документов, нацеленных на защиту природных ресурсов, например в Конвенции о биологическом разнообразии (1992 г.) [4]. Такие положения указанной Конвенции получили развитие в части нефтегазодобывающей промышленности. Учитывая, что добыча полезных ископаемых «бок о бок» идет с нанесением вреда на окружающую среду, а вследствие этого и на представителей КМНС, последние имеют право на получение каких-либо благ и выгод, получаемых предприятиями. Подобные выгоды могут выражаться в различных формах [5]: а) налоговые поступления и уплата компенсаций; б) частно-государственные партнерства между публичной властью и представителями КМНС; в) осуществление пожертвований; г) развитие инфраструктуры, рабочих мест, помощь с материалами.

Первостепенная проблематика таких соглашений – это вопрос принципов распределения выгод между их участниками. Существует два принципа передачи выгод: процедурный (когда при принятии решения о распределении благ участвуют все стороны) и распределительный (когда акцент стоит на вопросе размера и формы распределяемых выгод).

Согласно анализу источников различных исследований, в настоящее время существует три модели распределения выгод между публичной властью, предприятиями и представителями КМНС:

1. Патернализм – строго иерархичная модель, при которой участники распределения делятся на патрона и клиента. При этом модель предусматривает доминирование одного в процессе принятия решений. Остальные участники стараются занять расположения патрона.

---

---

Патрон, в свою очередь, заботится о клиентах. Пример патроналистической модели – государственный механизм СССР.

2. Корпоративная социальная ответственность – модель, направленная на повышение инвестиционной привлекательности предприятия как социально ответственного производителя.

3. Партнерство – модель, предусматривающая равные права и возможности при принятии решений всех сторон соглашения (публичной власти, предприятий, представителей КМНС). Модель основывается на крупных стандартах, обеспечивающих права и интересы КМНС.

Говоря о вопросе правовых оснований заключения соглашений, необходимо отметить, что в России представителям КМНС предусмотрено определение территории традиционного природопользования. Предприятия, которые активно ведут деятельность по добыче полезных ископаемых, имеют обязательства по согласованию своих действий с представителями КМНС (в том числе по получению согласия, возмещению ущерба) [6]. В законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» [7] было закреплено понятие «экологическая экспертиза».

Анализ действующего законодательства подтверждает ту позицию, что между правовыми нормами в отношении предприятий и нормами в отношении аборигенов существует огромный разрыв. Положительным фактом является наличие регионального законодательства, которое точно углубленно регламентирует некоторые вопросы.

В целях конкретного рассмотрения моделей заключения соглашений о распределении благ и выгод были рассмотрены практики российских компаний.

Наиболее весомый вклад во взаимодействие предприятий с представителями КМНС вносят компании «Sakhalin Energy» и «Эксон Нефтегаз лимитед». Правительство Сахалинской области совместно с региональным советом уполномоченных представителей КМНС и указанными компаниями разработало трехстороннюю программу по содействию развития коренного населения Сахалина. Каждый проект компании Sakhalin Energy проверяется антропологами и социологами на предмет воздействия проектов на КМНС с текущим (на протяжении реализации проекта) контролем и мониторингом выполнения проектов. В настоящее время к программе присоединились и иные крупные корпорации, однако большинство из них являются иностранными. Эти компании постоянно включают международные стандарты социальной ответственности в собственную работу.

---

Вторым примером можно выделить ПАО «Сургутнефтегаз» (ХМАО-Югра). Компания участвует в развитии региона и его городов. При взаимоотношениях с представителями КМНС компания использует прозрачные формы социальных соглашений. Основная цель таких соглашений – минимизация транзакционных издержек и сокращение рисков при взаимодействии с представительствами местных сообществ. На материальную помощь коренным народам предприятие в 2020 г. решило вложить около 190 млн рублей [8].

Также интересным примером является ООО «Лукойл-Коми» (НАО). Предприятие осуществляет участие в развитии инфраструктуры в округе. Возникающие у предприятия проблемы с представителями КМНС решаются путем переговоров и выплат, соответствующих денежных или материальных компенсаций. При решении вопросов о компенсационных выплатах предприятие использует методики Минэкономразвития.

Вышеуказанные примеры указывают на тот факт, что в России существуют различные подходы относительно заключения соглашений о распределении выгод. Модели партнерства и корпоративной социальной ответственности присущи деятельности «Sakhalin Energy» и «Эксон Нефтегаз лимитед». Предприятия «Лукойл-Коми» и «Сургутнефтегаз» соответствуют моделям патернализма и корпоративной социальной ответственности. В своей деятельности они опираются на акты международного права, заботясь о своей репутации на мировых рынках.

В общем можно отметить, что формирование вариантов взаимодействия с представителями КМНС лежит на их авторах. Значительными являются давление на предприятия со стороны руководства округов, республик и областей, зависимость предприятий от мнения иностранных и российских инвесторов.

К примеру, на Сахалине в разработке корпоративных стандартов участвовало значительное количество влиятельных организаций (международные институты, фонды, компании). Предприятия ХМАО-Югры и НАО не имеют большого опыта работы с транснациональными компаниями. Это стало причиной того, что при решении вопроса распределения благ предприятия используют советский и постсоветский опыт.

В итоге необходимо отметить, что каждый регион и каждое предприятие разработали собственные механизмы по распределению выгод, а также адаптировали их под существующие реалии и ожидания аборигенов. Препятствием для осуществления модели партнерства является спор о том, какие группы в обществе легитимируют работу

---

предприятия. Международный опыт говорит, что эта группа – общество. Однако в России такое право является прерогативой власти. Скорее всего, данный факт связан с советской моделью зависимости предприятий от политики власти.

### **Список литературы:**

1. Тулаева, С.А. Между нефтью и оленями / С.А. Тулаева, М.С. Тысячнюк // Экономическая социология. – Т. 18. – 2017. – № 3.

2. Новикова, Н.И. Коренные народы российского Севера и нефтегазовые компании: преодоление рисков / Н.И. Новикова // Арктика: экология и экономика. – 2013. – № 3 (11). – С.102–111.

3. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 сентября 2007 г. № 61/295. URL: <http://base.garant.ru/2565451/> (дата обращения: 12.12.2019).

4. Конвенция о биологическом разнообразии: принята Конференция ООН по окружающей среде и развитию (3–14 июня 1992 г.) // Московский журнал международного права. – 1994. – № 1. – С. 183–207.

5. Bradshaw, M.A. New Energy Age in Pacific Russia: Lessons from the Sakhalin Oil and Gas Projects / M.A. Bradshaw // Eurasian Geography and Economics. – 2010. – № 51 (3). – P. 330–359.

6. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федеральный закон № 49-ФЗ от 7 мая 2001 г. // СЗ РФ. – 2001. – № 20, ст.1972.

7. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (с изм. и доп.). URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/180406/> (дата обращения: 01.11.2019).

8. В «Сургутнефтегазе» раскрыли размеры спонсорской помощи властям ХМАО. URL: <https://ura.news/news/1052387612> (дата обращения: 11.03.2020).

---

**Т. П. Ерохина,**  
кандидат юридических наук,  
доцент, доцент кафедры  
гражданского процесса Саратовской  
государственной юридической  
академии

**T. P. Erokhina,**  
Candidate of Law Sciences, Associate  
Professor, Associate Professor of the  
Department of Civil Procedure  
of the Saratov State Law Academy

## **ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВО ВЗАИМОСВЯЗИ С ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКОЙ**

**Аннотация:** статья посвящена вопросам правовой природы права на судебную защиту в контексте правовой политики. Об актуальности настоящего исследования свидетельствует то, что судебные механизмы защиты прав человека являются неотъемлемой частью современного правового государства и гражданского общества. Кроме того, единого подхода к содержанию права на судебную защиту нет, в связи с чем при реализации права на судебную защиту иногда возникают явные злоупотребления, что неизбежно ведет к ущемлению субъективных прав. В целях раскрытия сущности права на судебную защиту в материально-правовом и процессуальном аспектах применяются методы: индукции, дедукции, анализа и синтеза, системный и функциональный, историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой. Выделяются следующие компоненты структуры содержания права на судебную защиту, которые в единстве и составляют его содержание: 1) право-поведение, которое проявляется в праве субъекта на обращение в суд за защитой своих нарушенных прав, свобод и законных интересов; 2) право-требование, которое проявляется в праве на справедливое судебное разбирательство на основании норм материального и процессуального права; 3) право-притязание, которое проявляется в виде права на получение итогового законного и обоснованного судебного акта; 4) право-пользование, которое проявляется в праве на исполнение судебного акта в правовой действительности. Делается вывод о том, что право на судебную защиту заключается в том, что лицо, обладающее таким правом, при определенных условиях может требовать от суда решения о применении одного из установленных законом способов защиты, а суд обязан вынести такое решение от имени государства.

**Ключевые слова:** гражданский процесс, судебная защита, право на судебную защиту, правовая природа, право на обращение в суд, гражданские дела, правовая политика.

## **The right to judicial protection: theoretical and practical aspects in connection with legal policy**

**Abstract:** the article is devoted to the issues of the legal nature of the right to judicial protection in the context of legal policy. The relevance of this study is evidenced by the fact that judicial mechanisms for protecting human rights are an integral part of the modern rule of law and civil society. In addition, there is no unified approach to the content of the right to judicial protection, and therefore, when exercising the right to judicial protection, there are sometimes obvious abuses, which inevitably leads to the infringement of subjective

rights. In order to reveal the essence of the right to judicial protection in the substantive and procedural aspects, the following methods are used: induction, deduction, analysis and synthesis, systemic and functional, historical and legal, formal legal, comparative legal. The following components of the structure of the content of the right to judicial protection are highlighted, which together constitute its content: 1) law-behavior, which manifests itself in the subject's right to go to court for the protection of his violated rights, freedoms and legitimate interests; 2) the right-claim, which is manifested in the right to a fair trial on the basis of the norm of substantive and procedural law; 3) the right-claim, which manifests itself in the form of the right to receive a final legal and substantiated judicial act; 4) the right to use, which is manifested in the right to the execution of a judicial act in legal reality. It is concluded that the right to judicial protection lies in the fact that a person who has such a right, under certain conditions, can demand from the court a decision on the application of one of the methods of protection established by law, and the court is obliged to make such a decision on behalf of the state.

**Keywords:** civil procedure, judicial protection, the right to judicial protection, legal nature, the right to go to court, civil cases, legal policy.

Конституционное закрепление права на судебную защиту выступает, во-первых, основой как для российского законодательства о судостроительстве и судопроизводстве, а во-вторых – для законотворческой деятельности Конституционного Суда РФ, осуществляемой посредством формулирования общеобязательных правовых позиций. Значительное число дел, рассмотренных данным судебным органом, связано именно с реализацией права на судебную защиту, а вынесенные решения существенно влияют на гражданское процессуальное законодательство. При этом правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) не только корректируют действующие нормативные положения, но и закладывают основы регулирования судебной защиты прав и свобод граждан, направленного на адекватное отражение положений Конституции Российской Федерации [1, с. 258].

Как указано в одном из постановлений КС РФ<sup>1</sup>, право на судебную защиту неотчуждаемо и лишение гражданина права прибегнуть к судебной защите для отстаивания своих прав и свобод противоречит конституционному принципу охраны достоинства личности, закрепленному в ст. 21 Конституции РФ, из которого вытекает, что личность в ее взаимоотношениях с государством рассматривается как равноправный субъект, который может защищать права всеми не запрещенными законом способами. Конституционный Суд выделяет гарантии права на судебную защиту, позволяющие в полном объеме

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24 января 2006 г. № 3-О «По жалобе гражданина Коженова Александра Петровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации». СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 16.10.2020).

его реализовать<sup>1</sup>, называя среди них доступность правосудия<sup>2</sup>, требование рассмотрения дел законно установленным, а не произвольно выбранным составом суда, без предубеждения, полно, всесторонне, объективно<sup>3</sup>, соблюдение правил о подсудности<sup>4</sup>, институт судебного представительства<sup>5</sup>, состязательность и равноправие сторон, в частности, наделение сторон достаточными и необходимыми процессуальными полномочиями для защиты своих интересов при осуществлении всех процессуальных действий<sup>6</sup>, предоставление государством права на пересмотр дела вышестоящим судом в случае судебной ошибки<sup>7</sup>, обеспечение государством исполнения судебного решения<sup>8</sup> и др.

Как показывают исследования, понятие права на судебную защиту часто являлось предметом дискуссий в науке гражданского

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2001 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» в связи с жалобами ряда граждан» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.10.2020).

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1999 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 295 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина М.А. Клюева» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.10.2020).

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 г. «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и жалобами ряда граждан» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.10.2020).

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 10 ноября 2002 г. № 285-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Завод Людиновокабель» на нарушение конституционных прав и свобод частью 3 статьи 31 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.10.2020).

<sup>5</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Государственного Собрания – Курултай Республики Башкортостан, Губернатора Ярославской области, Арбитражного суда Красноярского края, жалобами ряда организаций и граждан» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2020).

<sup>6</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений частей третьей, четвертой и пятой статьи 377 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан А.Б. Аулова, А.Б. Дубровской, А.Я. Карпиченко, А.И. Меркулова, Р.Р. Мустафина и А.А. Стубайло» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2020).

<sup>7</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Коллегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2020).

<sup>8</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховичко, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.10.2020).

---

процессуального права [2, с. 81–82; 3, с. 103]. Общетеоретический подход к рассмотрению права на судебную защиту, полагаем, должен предполагать анализ определения данной категории, обобщенную характеристику содержательной стороны, а также теоретических и практических проблем реализации названного права. В связи с этим считаем необходимым рассмотреть содержание права на судебную защиту посредством ответа на вопросы о том, что подлежит судебной защите, каковы поводы для обращения в суд и с какими требованиями могут выступать заявители, предполагает ли право на судебную защиту допустимость обращения в суд с любыми требованиями и к любым лицам или же круг таких вопросов ограничен?

Как показывает анализ юридической литературы и правовых норм, единого подхода к разрешению этой проблемы нет, в связи с чем необходимо выработать единый подход к разрешению этой проблемы, поскольку при реализации права на судебную защиту возникают явные злоупотребления, что неизбежно ведет к ущемлению прав других лиц.

Несомненно, отнесение права на судебную защиту к числу конституционных прав имеет ряд особенностей. В правовой доктрине (как советского, так и современного периодов) является общепринятым мнение о том, что указанное право относится к числу конституционных. Учитывая роль этого права в реализации конституционных и иных прав человека, а также его значимость в системе способов защиты фундаментальных прав и свобод, можно говорить о состоятельности данного тезиса. Отнесение права *личности* на судебную защиту к разряду конституционных, полагаем, имеет достаточно убедительное теоретическое обоснование, поддержанное правоприменительной практикой.

Конституционное право на судебную защиту, являясь правом каждого на правосудие, принадлежит не только российским гражданам, но и иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также российским и иностранным юридическим лицам, так как последние представляют собой объединение физических лиц.

Следует подчеркнуть, что конституционная природа права на судебную защиту предполагает, что:

- 1) это право имеет присущие конституционным правам черты, в частности: возникновение путем отражения в Конституции РФ, неотчуждаемость, всеобщий характер, постоянство и формирование наряду с иными элементами конституционного статуса личности;

- 2) выступает гарантией всех других прав и свобод;

- 3) реализуется посредством определенного вида судопроизводства и в соответствии с определенной формой судебной защиты [4, с. 266].

---

Право на судебную защиту имеет сложную юридическую природу, при этом следует отметить, что Конституция РФ определяет данное право как субъективное. В теории права субъективное право трактуется в узком смысле – как вид и мера возможного поведения, и в широком смысле – как «создаваемая и гарантируемая государством через нормы объективного права особая юридическая возможность действовать, позволяющая субъекту (как носителю этой возможности) вести себя определенным образом, требовать соответствующего поведения от других лиц, пользоваться определенным социальным благом, обращаться в случае необходимости к компетентным органам государства за защитой в целях удовлетворения личных интересов и потребностей, не противоречащих общественным» [5, с. 145]. Как было нами ранее обозначено, мы принимаем за основу четырехчленную структуру содержания субъективного права и позволим себе применить данный подход к содержанию права на судебную защиту как субъективного права. Таким образом, можно выделить следующие компоненты структуры содержания права на судебную защиту, которые в единстве и составляют его содержание:

1) право-поведение, которое проявляется в праве субъекта на обращение в суд за защитой своих нарушенных прав, свобод и законных интересов;

2) право-требование, которое проявляется в праве на справедливое судебное разбирательство на основании норм материального и процессуального права;

3) право-притязание, которое проявляется в виде права на получение итогового законного и обоснованного судебного акта;

4) право-пользование, которое проявляется в праве на исполнение судебного акта в правовой действительности.

Полагаем, что именно единство данных компонентов отражает общие признаки права на судебную защиту.

При рассмотрении права на судебную защиту в качестве гарантированного Конституцией РФ правового средства восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов можно рассматривать его содержание как:

1) составную часть правового статуса гражданина, организации со всеми его свойствами. По общему правилу это право возникает вместе с правоспособностью как физического лица, так и организации, с момента рождения или образования соответственно. Совершенно очевидно, что право на судебную защиту является составной частью права на защиту и права на правовую защиту;

2) правовое средство обеспечения защиты субъективных прав. Субъектам права предоставлена не только возможность реализовать права и свободы, предусмотренные законодательством РФ, но и в случае их нарушения восстановить эти права и свободы с помощью органов правосудия. Данный вывод соответствует позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой конституционное право на судебную защиту, являясь универсальным правовым средством защиты прав и свобод человека и гражданина, реализует «обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод»<sup>1</sup>.

Можно сказать, что обладающее правом на судебную защиту лицо в определенных условиях может требовать от суда решения о применении одного из установленных законом способов защиты, а суд обязан вынести такое решение от имени государства. В этом заключается право на судебную защиту. Именно государство, а не суд, является обязанным субъектом по отношению к управомоченному лицу. Данный вывод подтверждает тот факт, что обязанный субъект не меняется при передаче дела одним судом другому, при переходе от одной инстанции в другую.

### Список литературы:

1. Витрук, Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики / Н.В. Витрук. – М.: Городец-издат, 2001. – 507 с.
2. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. О.И. Тиунова. – М.: Норма, 2005. – 608 с.
3. Люшер, З.Ф. Конституционная защита прав и свобод личности / З.Ф. Люшер. – М.: Прогресс-Универс, 1993. – 768 с.
4. Сахнова, Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты / Т.В. Сахнова. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 696 с.
5. Матузов, Н.И. Личность Права. Демократия. теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 292 с.

<sup>1</sup> Абзац 2 п. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений частей 3 и 10 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и пункта 3 части первой статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.В. Дубкова» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 21.10.2020).

Д. О. Ковалев,

аспирант кафедры конституционного  
права имени профессора И. Е. Фарбера  
Саратовской государственной  
юридической академии

D. O. Kovalev,

Graduate of the Department  
of Constitutional Law named after  
Professor I. E. Farber Saratov State  
Law Academy  
kdo\_@list.ru

## ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ИММАНЕНТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН РОССИИ

**Аннотация:** активная политическая жизнь общества нескольких последних лет вновь требует от правоведов прибегнуть к анализу положений Основного закона страны в части регулирования прав и свобод человека и гражданина. Недостаточно освещенным в отечественной литературе остается вопрос имманентных ограничений политических прав и свобод граждан, их юридической природы и сущности. Цель настоящей статьи – вывести понятие имманентных ограничений политических прав и свобод и проанализировать их сущность путем применения общенаучных методов – анализа и синтеза и частнонаучного сравнительно-правового подхода. Автор анализирует нормативные правовые акты Российской Федерации, на примере анализа Конституции Российской Федерации рассуждает о границах прав и свобод гражданина. В результате исследования автор представляет свою позицию по вопросу соотношения теоретических понятий «имманентные пределы прав и свобод граждан» и «имманентные ограничения прав и свобод граждан».

Автор делает вывод, что более корректным представляется употребление понятия «имманентные ограничения», поскольку они носят объективно-субъективный характер, что, с одной стороны, обусловлено онтологической природой пределов прав и свобод, с другой – процессом экспликации таких ограничений, при котором наличие субъективизма со стороны законодателя неизбежно. Сущность же имманентных ограничений прав и свобод граждан заключается в их регулятивном характере. По своей сути имманентные ограничения – это наиболее объективные границы прав и свобод граждан, позволяющие обеспечить баланс интересов общества и государства, установить пределы должного поведения индивида, обеспечить правопорядок и безопасность внутри государства.

**Ключевые слова:** ограничения прав и свобод граждан, имманентные ограничения политических прав и свобод, пределы политических прав и свобод, конституционно-правовое регулирование, Конституция Российской Федерации, обеспечение прав и свобод граждан.

## The concept and essence of immanent restrictions political rights and freedoms of citizens of Russia

**Abstract:** the active political life of society over the past few years again requires legal scholars to use the analysis of the provisions of the Basic Law of the country regarding the

---

*regulation of human and civil rights and freedoms. The issue of inherent restrictions on the political rights and freedoms of citizens, their legal nature and essence remains insufficiently covered in domestic literature. The purpose of this article is to derive the concept of inherent limitations of political rights and freedoms and to analyze their essence by applying general scientific methods – analysis and synthesis and a private-scientific comparatively – legal approach. The author analyses the normative legal acts of the Russian Federation, on the basis of an analysis of the Constitution of the Russian Federation, discusses the boundaries of the rights and freedoms of citizens. As a result of the study, the author presents his position on the relationship between the theoretical concepts of “inherent limits of the rights and freedoms of citizens” and “inherent restrictions of the rights and freedoms of citizens.”*

*The author concludes that the use of the concept of “inherent restrictions” seems more correct, since they are objective – subjective in nature, which, on the one hand, is due to the ontological nature of the limits of rights and freedoms, on the other, to the process of exploiting such restrictions, in which the presence of subjectivity on the part of the legislator is inevitable. The essence of the inherent limitations of citizens’ rights and freedoms lies in their regulatory nature. Intrinsically, inherent restrictions are the most objective boundaries of the rights and freedoms of citizens, which make it possible to balance the interests of society and the State, establish the limits of proper behavior of the individual, and ensure law and order and security within the State.*

**Keywords:** *restrictions of rights and freedoms of citizens, inherent restrictions of political rights and freedoms, limits of political rights and freedoms, constitutional – legal regulation, Constitution of the Russian Federation, protection of rights and freedoms of citizens.*

В условиях современной российской действительности особенно актуально звучит вопрос о пределах ограничений прав и свобод граждан. В 2020 г. произошли события, которые изменили правосознание граждан и заставили научное сообщество правоведов по-новому посмотреть на механизм конституционно-правового регулирования в Российской Федерации. Внесение поправок в Конституцию 1993 г. сопровождалось широким общественным резонансом на фоне введения ограничительных мер, направленных на борьбу с пандемией.

12 декабря 2019 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин на встрече с судьями Конституционного Суда России заявил о недопустимости отступления законодателей от мировых стандартов в сфере защиты прав и свобод человека, что представляется возможным при наличии четких и отлаженных механизмов, не позволяющих отрицать или каким-либо способом умалять права человека. Президент отметил, что в силу абстрактности ряда конституционных положений разнятся подходы к толкованию Основного закона. Это означает, что закон можно представить как компромисс интересов [1].

Политические права и свободы граждан в этом смысле не являются исключением. Провозглашая в Конституции свободу мысли

---

и слова, массовой информации, избирательные и иные политические права, законодатель вводит имманентные ограничения этих прав и свобод, подразумевая, что такие ограничения – есть объективные, внутренне присущие самому праву пределы. Закономерно возникает вопрос о природе и сущности имманентных ограничений, о влиянии внешних факторов на их возникновение.

Действительно, реализация основных прав и свобод, в том числе политических, всегда неразрывно связана с конфликтом интересов общества и государства, сферы частного и публичного. Разрешением такого конфликта может быть только компромисс в виде баланса интересов – с одной стороны, государство обеспечивает права и свободы граждан, с другой – защищает себя от возможных посягательств со стороны граждан путем экспликации пределов их политических прав.

Понятие имманентных пределов права широко обсуждалось правоведами и политиками Федеративной Республики Германия. Федеративный Конституционный Суд Германии сформулировал учение об имманентных пределах, суть которого заключена в суждении, что ограничения основных прав обосновываются только самой Конституцией [2, с. 185].

Немецкое учение об имманентных пределах получило продолжение и в российской науке. Так, по мнению профессора Б.С. Эбзева, имманентные пределы следует рассматривать как границу признаваемой и защищаемой Конституцией свободы индивидов [3, с. 191].

В результате анализа литературы, посвященной проблеме имманентных пределов, можно сделать вывод: имманентные пределы – объективные, внутренне присущие самому праву границы, эксплицированные законодателем в Основной закон государства.

Такое понятие имманентных пределов вызывает вопрос – всегда ли результат экспликации (от лат. *explicatio* – «истолкование») [4, с. 777] границ прав и свобод граждан является объективным?

Следует заметить, что понятию имманентных ограничений, их юридической природе до недавнего времени в учебной литературе внимания уделялось недостаточно. Так, в учебнике по конституционному праву Российской Федерации 2011 г. С.М. Шахрая и А.А. Клишаса при рассмотрении темы конституционных прав и свобод человека и гражданина говорится о сущности основных прав, их объеме, однако не идет речь о необходимости их ограничения, границах (естественных пределах) таких прав и свобод. В учебнике не содержится информация о причинах и предпосылках выявления и закрепления в Конституции России объективных пределов прав

---

и свобод [5, с. 174–242]. Аналогично, отсутствует анализ сущности имманентных ограничений прав и свобод граждан в учебнике И. А. Умновой и И. А. Алешковой. Уделяя внимание значимости обеспечения прав и свобод человека и гражданина со стороны государства, авторы не рассматривают вопрос о проблеме создания баланса между интересами общества и государства путем установления объективных границ прав и свобод [6, с. 173–228].

Имманентные пределы права носят онтологический характер, не зависят от воли человека. Как только законодатель выявляет границы права и вносит их в текст закона, имманентные пределы приобретают объективно-субъективный характер. Объективность и онтологический характер имманентных пределов означает, что они одинаковы для всех граждан любого государства и не могут изменяться (быть сужены или расширены) для какой-либо отдельной категории граждан или конкретного гражданина, в зависимости от его поведения, отношения к какой-либо политической, идеологической группе, расе, вероисповеданию и т. д. Верно отметили В. Ю. Панченко и К. С. Шушпанов, что цель имманентных пределов заключается в обеспечении самого существования и возможности осуществления конкретного субъективного права [7, с. 69].

Субъективность имманентных пределов заключается в природе процесса экспликации. Законодателя невозможно представить вне контекста взглядов о внутреннем устройстве гражданского общества, социально-экономическом положении государства, о месте государства на международной арене. Каждый из перечисленных факторов непосредственно влияет на политическую жизнь общества и выступает основой при выявлении предела прав и свобод гражданина. В этой связи представляется более корректным говорить не о понятии «имманентных пределов прав и свобод», существующих в природе независимо от деятельности человека, а об «имманентных ограничениях прав и свобод», где категория «имманентный» указывает на «внутренне присущее явлению», а категория «ограничение» делает акцент на действие человека и свидетельствует о наличии субъективизма при экспликации пределов прав и свобод.

Справедливо заметил профессор М. А. Краснов: «Слово “ограничение” как бы предполагает, что законодатель будет сужать содержание основных прав, поэтому его на этом пути нужно сдерживать. Однако понятие естественных пределов, основывающихся на норме, означает, что законодатель не вправе и расширять содержание фундаментальных прав» [8, с. 114].

---

Регулирование политических прав и свобод граждан находится в федеральном ведении, их ограничения допускаются только в степени, определенной Основным законом. Для анализа границ таких ограничений, понимания сущности имманентных ограничений необходимо обратиться к конкретному примеру, наиболее ярким из которых выступает право граждан на мирные собрания, митинги, шествия и пикетирования.

В ст. 31 Конституции Российской Федерации гражданам гарантируется свобода собраний, при условии, что такие собрания носят мирный характер, проходят без оружия. Указанное ограничение является имманентным, поскольку вполне понятно, что, если собрание проходит в форме протеста и с оружием в руках, то высока вероятность непредсказуемого исхода такого собрания. Здесь может сыграть роль коллективное бессознательное, когда протест превращается в хаотичную, неорганизованную толпу и применение оружия, как правило, неизбежно. Если в ходе такого протеста звучат националистические призывы либо призывы, направленные против национальных или каких-либо других меньшинств скорее всего с новой силой вспыхнет национальный вопрос, который для России всегда является наиболее острым. Также не понаслышке известно, чем заканчиваются «немирные» собрания, направленные против действующей власти.

Из комментария к ст. 31 Конституции Российской Федерации следует, что Конституция исходит из презумпции агрессии со стороны вооруженных лиц, чем и обусловлен запрет собраний вооруженных лиц даже в самых мирных целях. У России имеется печальный опыт «мирных» демонстраций. «Выражение «мирно» в данном контексте означает запрет агрессивного поведения собравшихся, каких-либо массовых беспорядков, акций вандализма и любых других видов нарушения общественного порядка» [9, с. 289].

Таким образом, перед государством стоит сложная задача – постараться обеспечить, защитить права и свободы граждан, не допустить возможности их умаления и в то же время наиболее объективно и беспристрастно установить границы этих прав и свобод, выявить и зафиксировать их пределы. Всегда ли удается это выполнить? Опираясь на исторический опыт политической жизни общества, с учетом всех вышеперечисленных факторов, это представляется практически невыполнимым. Для сдерживания внутригосударственных политических процессов законодателю приходится в ряде случаев «умалять» или «расширять» права и свободы граждан. В данном контексте встает другой вопрос – о необходимости изменения подхода и отношения общества к законотворческой деятельности. Любое из действий

---

законодателя должно контролироваться со стороны гражданского общества, нельзя руководствоваться «презумпцией законности» осуществления государственной деятельности [10, с. 11].

Действующая Конституция Российской Федерации выделяет такие формы, как собрание, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Статья 31 Конституции не содержит каких-либо имманентных ограничений, помимо вышеперечисленных. Однако в Российской Федерации действует Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [11]. В частности, этот закон определяет, что собрания могут носить как разрешительный характер, так и уведомительный. Суть разрешительного порядка означает, что органы власти при получении заявки на проведение какого-либо массового мероприятия (митинга, шествия и т.д.) могут принимать решения касательно судьбы такого мероприятия. При уведомительном порядке организаторам митинга или иного собрания достаточно просто сообщить о своих намерениях.

Можно привести ряд причин такой регламентации свободы собраний в России. В памяти нашего общества свежи воспоминания о событиях начала 90-х, о межнациональных конфликтах, «начало конца» которых было положено на свободных собраниях.

Вместе с тем, обратившись к Основному закону Федеративной Республики Германия, мы увидим, что народ имеет право собираться мирно и без оружия без предварительного извещения или разрешения [12, с. 167]. В Конституции Германии отсутствует указание на формы таких собраний, прямо и четко прописано – собрания проводятся без извещения или разрешения.

Разный подход государств к установлению границ прав и свобод свидетельствует о субъективности законодателя каждой конкретной страны. Для России как многонационального государства с большим количеством регионов, расположенных на огромной территории, важно не допустить несанкционированных акций и собраний посредством четкой и более подробной регламентации в федеральном законе.

В то же время Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 февраля 2012 г. №4-П выразил свою правовую позицию, согласно которой орган публичной власти не вправе «по своему усмотрению», безосновательно запретить митинг или иное собрание. При согласовании собрания учитывается место, время проведения такого собрания, а также цель собрания и соответствие этой цели положениям российской Конституции. Орган власти может предложить изменить место и время проведения митинга [13].

---

---

Конечно, на практике такие полномочия органов публичной власти создают угрозу в части соблюдения, обеспечения права граждан свободно собираться, но с помощью разрешительной или согласительной процедуры государство старается защитить себя от возможных несанкционированных акций со стороны общества, направленных на дестабилизацию основ конституционного строя и безопасности власти.

В этом и есть неразрешенный вопрос сдержек и противовесов, поэтому очень важно понимать, где проходит грань между выявлением и внесением в Основной закон имманентных ограничений и, собственно, ограничением прав и свобод. Государство обязано обеспечить соблюдение и защиту политических прав и свобод, не нарушив их вмешательством в определение объективных границ.

Таким образом, сущность имманентных ограничений заключается в их особом характере, в их цели, суть которой – установление таких границ политических прав и свобод гражданина, юридическая природа которых не противоречит общечеловеческим понятиям о демократии, дает гражданам возможность выражать свою волю и придерживаться любых правомерных взглядов, не ощущая при этом угрозы и опасности со стороны государства.

Конституция Российской Федерации провозгласила человека, его права, свободы высшей ценностью государства. Как заметил профессор В.В. Лазарев, признав высшей ценностью права и свободы человека, государство, по сути, приобрело обременение в виде ограничения своей деятельности. Все остальные ценности не могут иметь значения для государства в противовес правам и свободам в угоду интересам государства, но обязательно вовлекаются в обоснование пределов осуществления прав и свобод [14, с. 38]. В этом контексте особое внимание следует уделять проблеме умаления или расширения имманентных ограничений в интересах государства.

Комментируя ст. 31 Конституции России, авторы, на основании анализа соответствующих решений, приводят позицию Европейского суда по правам человека, содержание которой сводится к тезису, что человек и гражданин не может быть лишен права на свободу собрания, даже если такое собрание носит оппозиционный характер, поскольку это право напрямую связано со свободой мысли и слова и является одним из фундаментальных прав. Ограничение этого права будет свидетельствовать о посягательстве государства на демократические основы общества, что является совершенно недопустимым [15, с. 293].

Представляется, что указанный подход должен стать аксиомой для государства при осуществлении деятельности, связанной с обе-

---

спечением прав и свобод человека и гражданина, в том числе правотворческой и правоприменительной деятельности. Ведущую роль в выведении этой аксиомы следует отдать учению о пределах прав и свобод граждан, в том числе имманентных.

### Список литературы:

1. Встреча с судьями Конституционного Суда 12 декабря 2019 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62309> (дата обращения: 25.10.2020).

2. Государственное право Германии: пер. с нем.: в 2 т. – М.: Институт государства и права РАН, 1994. – Т. 2. – 320 с.

3. Эбзеев, Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография / Б.С. Эбзеев. – М.: Норма, 2015. – 652 с.

4. Большой словарь иностранных слов / сост. А.Ю. Москвин. – М.: Цетрполиграф, 2005. – 816 с.

5. Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации. – 3-е изд., доп. / С.М. Шахрай, А.А. Клишас. – М.: ОЛМА Медиа Групп, 2011. – 736 с.

6. Умнова, И.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник и практикум для академического бакалавриата. – 3-е изд., перераб. и доп. / И.А. Умнова, И.А. Алешкова. – М.: Юрайт, 2016. – 536 с. – Сер.: Бакалавр. Академический курс.

7. Панченко, В.Ю. Имманентные пределы прав человека как их объективные границы / В.Ю. Панченко, К.С. Шушпанов // Право и образование. – 2014. – № 11. – С. 69–73.

8. Краснов, М.А. Ограничение прав человека или поиск их естественных пределов? / М.А. Краснов // Право. Журнал высшей школы экономики. – 2009. – № 2. – С. 103–115.

9. Комментарий к Конституции Российской Федерации / ред. В.Д. Зорькина. – 3-е изд., пересмотр. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 1040 с. URL: <https://znanium.com/catalog/product/431466> (дата обращения: 25.10.2020). – Режим доступа: по подписке.

10. Малько, А.В. Правовая политика современной России в сфере формирования системы юридической ответственности законодательных органов власти / А.В. Малько, Р.С. Маркунин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 2. – С. 8–12.

11. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон РФ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ // Российская газета. – 2004. – № 131.

12. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие / [сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков]. – 8-е изд., исправ. и доп. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 640 с.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об администра-

---

тивных правонарушений и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко // СЗ РФ. – 2013. – № 8, ст. 868.

14. Лазарев, В.В. Ограничение прав и свобод как теоретическая и практическая проблема // Журнал российского права. – 2009. – № 9 (153). – С. 35–47.

15. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина.

**Б. А. Медведев,**

*аспирант кафедры  
административного и муниципального  
права Саратовской государственной  
юридической академии*

**B. A. Medvedev,**

*Postgraduate student of the Department  
of administrative and municipal law  
of the Saratov State Law Academy  
bagm331@icloud.com*

## **ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

***Аннотация:** актуальность статьи связана с целесообразностью разработки легального определения понятия оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти для успешной реализации правовой политики в сфере государственного управления. Целью статьи является выявление характерных признаков оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в условиях продолжающейся административной реформы с точки зрения их правовой регламентации. Поставленная цель была достигнута при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя федеральное законодательство и подзаконные нормативные правовые акты, автор пришел к выводу о том, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти является одним из ключевых направлений продолжающейся в Российской Федерации административной реформы, однако для четкого понимания данного понятия требуется его легальное определение, отражающее все его основные признаки. В соответствующем определении должно быть указание на то, что это комплекс организационных мер, реализуемых специально уполномоченными субъектами и направленных на установление соотношения достигнутого от осуществления управленческой деятельности результата с затраченными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми и иными) на основе заранее установленных критериев.*

***Ключевые слова:** оценка эффективности, органы исполнительной власти, государственное управление, административная реформа, правовая политика.*

---

## The concept and features of evaluating the effectiveness of Executive authorities

**Abstract:** *the relevance of the article is related to the expediency of developing a legal definition of the concept of evaluating the effectiveness of Executive authorities for the successful implementation of legal policy in the field of public administration. The purpose of the article is to identify the characteristic features of evaluating the effectiveness of Executive authorities in the context of ongoing administrative reform in terms of their legal regulation. This goal was achieved using General scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing Federal legislation and bylaws, the author came to the conclusion that evaluating the effectiveness of Executive authorities is one of the key areas of ongoing administrative reform in the Russian Federation, but a clear understanding of this concept requires its legal definition, reflecting all its main features. The corresponding definition should indicate that this is a set of organizational measures implemented by specially authorized entities and aimed at establishing the ratio of the result achieved from the implementation of management activities with the resources spent (financial, material, labor, and other) on the basis of pre-established criteria.*

**Keywords:** *performance evaluation, Executive authorities, public administration, administrative reform, legal policy.*

Одной из наиболее важных тенденций последних двух десятилетий в государственном и муниципальном управлении является повышение требований к эффективности деятельности соответствующих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Усилия федерального законодателя, Президента РФ и Правительства РФ сконцентрированы на построении новой модели организации функционирования органов государственного и муниципального управления, что обусловлено низким качеством управленческой деятельности, не позволяющем говорить о прорывных достижениях в экономической и социально-культурной областях государственного управления. Несмотря на определенные успехи в экономическом развитии государства, уровень благосостояния российских граждан по-прежнему не характеризуется высокими показателями. Имеет место заметное расслоение населения по уровню доходов, значительный уровень бедности. Социальная политика государства не способствует эффективной организации оказания качественных услуг в отраслях здравоохранения и образования. Нуждаются в коррекции и механизмы социального обеспечения, помощи социально незащищенным слоям населения. Стагнация процессов в обозначенных отраслях и сферах государственного управления связана с низким уровнем последнего, который заметно не повышается несмотря на прилагаемые усилия государства.

Повышение качества государственного управления, прежде всего, связывалось с проведением в Российской Федерации административной реформы, которая активно обсуждалась и проводилась с начала XXI в., которую, однако, нельзя считать завершенной, как справедливо отмечается в научной литературе [1, с. 153]. Для обеспечения дальнейшей эффективной работы субъектов публичного управления требуется переосмыслить основные постулаты административно-правовой науки, не в полной мере соответствующие существующим реалиям [2, с. 13].

Перманентное совершенствование системы федеральных органов исполнительной власти привело к появлению модели федерального управления, получившей относительную стабильность с 2004 г., однако продолжается оптимизация структуры указанных органов, которая систематически претерпевает заметные изменения, связанные с учреждением одних и упразднением других органов исполнительной власти. Тенденции правового регулирования повышения эффективности государственного управления связаны, кроме того, с законодательным оформлением комплекса мер по предупреждению коррупции на государственной службе, введением оценки качества управления на основе его результатов, совершенствованием механизма предоставления государственных услуг, реформированием института контрольно-надзорной деятельности, цифровизацией управленческой деятельности.

Одним из актуальных направлений административной реформы является формирование нормативно-правовой базы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Сама по себе оценка эффективности той или иной деятельности не является исключительно правовым инструментом. В сфере государственного управления оценка эффективности является предметом изучения экономических [3, с. 62], социологических [4, с. 18–35] и математических [5, с. 20–22] наук. Однако именно на основе общих закономерностей и методик оценивания эффективности деятельности органов исполнительной власти, выработанных представителями неюридических наук, должно быть в значительной мере построено нормативно-правовое регулирование соответствующей деятельности. Такой вывод основан на основополагающих началах правовой политики в сфере нормотворческой деятельности, к которым относятся, прежде всего, принципы научности и профессионализма, что проявляется в необходимости разработки проектов нормативных правовых актов с учетом объективных потребностей общественного развития и всестороннего анализа подлежащих урегулированию социальных связей, а определяющая

---

роль в этом должна принадлежать специалистам в сфере не только права, но и управления, экономики и иных наук [6, с. 25].

В связи с тем, что потребность в оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти выявилась в ходе проведения административной реформы, ее нормативно-правовое регулирование находится в зачаточном состоянии. Это проявляется в том числе в отсутствии легального определения данного понятия. Законодатель не сразу после начала административной реформы пришел к необходимости нормативно-правового закрепления оценки эффективности деятельности субъектов публичного управления. Первые шаги в этом направлении были предприняты в 2006–2007 гг., когда были внесены соответствующие дополнения в федеральное законодательство. При этом методика оценки эффективности деятельности федеральных субъектов государственного управления как целостный механизм, основанный на единой нормативно-правовой основе, не сформирована. Оценка эффективности законодательно оформлена в отношении низовых уровней публичного управления – муниципального и регионального, что дает основания для предположения о реализации метода эксперимента на долгосрочной основе, с тем чтобы выявить позитивные модели и методы определения эффективности деятельности соответствующих субъектов с последующим их распространением на федеральные органы исполнительной власти.

Вместе с тем ни в одном нормативном правовом акте понятийный аппарат не содержит соответствующей дефиниции. Такой подход вряд ли способствует реализации государственной политики по повышению качества и результативности публичного управления, поскольку четко сформулированное определение понятия эффективности деятельности органов исполнительной власти позволило бы сформировать определенную модель оценки, очертить пределы и предмет оценивания. Данная дефиниция должна быть основана на общепринятом понимании исследуемой терминологии.

Толкование слова «оценка» показывает однотипное его понимание в разных словарях. В одних случаях под оценкой понимается суждение, высказанное о качествах чего-либо [7, с. 432]. В других – она рассматривается как мнение об уровне, ценности или значении чего-либо [8, с. 486].

Под эффективностью в свою очередь понимается показатель результативности конкретного решения, который определяется соотношением достигнутого от его осуществления эффекта (результата) с затраченными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми и иными) [9, с. 678]. Другие словари содержат аналогичные

---

по смыслу определения данного понятия. С этой точки зрения, возникает вопрос, чем руководствовались разработчики ряда федеральных законов и многочисленных документов стратегического планирования, указывая на необходимость проведения оценки результативности и эффективности той или иной деятельности, если последние являются синонимичными понятиями? При этом, если рассматривать оценку результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по ст. 30 Федерального закона от 31 июля 2020 г. 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [10] (вступает в силу 1 июля 2021 г., за исключением отдельных положений), то их показатели содержатся в едином перечне.

Рассматривая оценку эффективности в контексте возможности легального определения данного понятия, следует отталкиваться от того, что понимание оценки как «суждения» или «мнения» придает ей субъективный характер, исключающий перспективу использования ее в таком ракурсе в нормативных правовых актах. В легальном формате оценка должна быть обусловлена какими-либо объективными данными, на основе которых формируется соответствующее суждение. При этом следует учитывать, что административно-правовое регулирование носит организующий характер, и любая деятельность субъектов государственного управления предполагает применение каких-либо организационных мер, направленных на упорядочение функционирования управляемых объектов.

Следовательно, в определении понятия оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и иных субъектов публичного управления должно быть указание на то, что это комплекс организационных мер, реализуемых уполномоченными субъектами и направленных на установление соотношения достигнутого от осуществления управленческой деятельности результата с затраченными ресурсами (финансовыми, материальными, трудовыми и иными) на основе заранее установленных критериев.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти имеет ряд особенностей, определяющих ее сущность и содержание.

1. Она осуществляется в рамках обеспечения законности и дисциплины в системе государственного управления, организационно-правовым способом которого в данном случае является контроль, который предполагает проверку достижения подконтрольным объектом необходимого и ожидаемого результата, а также путей и средств его достижения [11, с. 25].

---

2. Производить оценку вправе только те субъекты, которые прямо на это уполномочены нормативным правовым актом. Поскольку оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти является атрибутом государственного управления, основным субъектом оценивания являются органы государственного управления. Такое оценивание может осуществляться в отсутствие прямого организационного соподчинения, как это установлено применительно к оценке эффективности деятельности высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Оценка в данном случае производится Правительством РФ. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти может осуществляться и гражданами [12] в рамках общественного контроля, но такая оценка также находится в плоскости административно-правового регулирования, поскольку на основе результатов общественного контроля принимаются публично-властные организационно-управленческие решения.

3. Оценка эффективности как деятельности, опосредованной правовыми нормами, для обеспечения единообразия и объективности при определении качества работы органов исполнительной власти не может быть реализована в отсутствие необходимых критериев оценивания. Отсутствие таких критериев свидетельствовало бы об отсутствии оснований для оценивания. Так, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется на основе ежегодно представляемых докладов высших должностных лиц соответствующих регионов о достигнутых за отчетный период значениях показателей, установленных указом Президента РФ [13]. Никакие иные показатели, кроме тех, которые установлены нормативным правовым актом, не могут быть использованы в качестве критериев оценивания их работы.

4. Оценка эффективности не может являться самоцелью; всегда нормативно-правовое регулирование содержит какие-либо организационно-побудительные меры (позитивные санкции [14, с. 8–11]) либо меры негативного характера. При этом позитивные санкции могут выходить за пределы административно-правового регулирования и охватываться действием норм других отраслей права, прежде всего, финансового. В частности, по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответствующим бюджетам могут быть предоставлены дотации в целях обеспечения их сбалансированности для дальнейшего поощрения достижения наилучших значений показателей [15].

---

Применение негативных мер обуславливает возникновение неблагоприятных последствий для органов исполнительной власти и их должностных лиц. В частности, если управление на территории особой экономической зоны признано неэффективным, то возможно досрочное прекращение ее функционирования, что является негативным фактором для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которым были переданы полномочия по управлению особой экономической зоной [16]. Отрицательная оценка их деятельности означает для них репутационные потери и возврат региона к прежним параметрам развития без названного инструмента стимулирования экономического роста.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти является одним из ключевых направлений продолжающейся в Российской Федерации административной реформы, однако для четкого понимания данного понятия требуется его легальное определение, отражающее все его основные признаки.

### Список литературы:

1. Гришкoveц, А.А. Административная реформа Российской Федерации: истоки, современное состояние и перспективы / А.А. Гришкoveц // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2020. – Т. 15. – № 2. – С. 135–157.
2. Воронов, А.М. Административная реформа: динамика развития в современной России / А.М. Воронов // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции (27 марта 2020 г.). – СПб.: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2020. – С. 13–22.
3. Филобокова, Л.Ю. Научно-методическое обеспечение управления промышленным комплексом территории опережающего социально-экономического развития (на примере Сахалинской области): монография / Л.Ю. Филобокова, А.Ю. Жданкина. – М.: Перо, 2020. – 170 с.
4. Ильин, В.А. Социологическое измерение эффективности государственного управления / В.А. Ильин, А.А. Шабунова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 2 (32). – С. 18–35.
5. Калабин, А.Л. Полярные индексы как способ оценки эффективности управления регионом / А.Л. Калабин, Е.И. Боброва // Математические методы в технике и технологиях – ММТГ. – 2019. – Т. 6. – С. 20–22.
6. Краснов, Ю.К. Правовая политика России на современном этапе: учебное пособие / Ю.К. Краснов. – М.: Прометей, 2019. – 182 с.
7. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. – М.: Деделант, 2013. – 800 с.

8. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., доп. / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: А ТЕМП, 2006. – 944 с.

9. Золотогоров, В.Г. Экономика: энциклопедический словарь / В.Г. Золотогоров. – Минск: Интерпрессервис; Книжный Дом, 2003. – 720 с.

10. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (вступает в силу 1 июля 2021 г.) // СЗ РФ. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007.

11. Соколов, А.Ю. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 2. – С. 24–35.

12. Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления государственных услуг, руководителей многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг с учетом качества организации предоставления государственных и муниципальных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей : постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 (в ред. от 14 августа 2020 г.) // СЗ РФ. – 2012. – № 51, ст. 7219; 2020. – № 34, ст. 5446.

13. Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 25 апреля 2019 г. № 193 // СЗ РФ. – 2019. – № 17, ст. 2078.

14. Соколов, А.Ю. К вопросу о позитивных санкциях в административном праве / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 8–11.

15. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) // СЗ РФ. – 1998. – № 31, ст. 3823; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 08.12.2020.

16. О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон: постановление Правительства РФ от 7 июля 2016 г. № 643 (в ред. от 24 июня 2020 г.) // СЗ РФ. – 2016. – № 29, ст. 4820; 2020. – № 27, ст. 4206.

---

**А. В. Чернышов,**  
соискатель кафедры  
теории государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**A. V. Chernyshov,**  
Applicant of the Department of Theory  
of State and Law of the Saratov State  
Law Academy  
k\_tgp@ssla.ru

## **КРАТКИЙ ЭКСКУРС В ИСТОРИЮ ФОРМИРОВАНИЯ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ЗНАНИЯ О ПРИКАЗЕ КАК ПРАВОВОМ АКТЕ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ**

***Аннотация:** статья посвящена истории развития теоретических взглядов отечественных правоведов на проблему приказа как особого вида правового акта. Рассматриваются позиции ряда выдающихся дореволюционных исследователей по вопросам понятия административных актов, к числу которых они относили и приказ. Отмечается, что природа приказа как особого правового акта была раскрыта в трудах правоведов той эпохи преимущественно в отношении института неисполнения приказа и его правовых последствий.*

***Ключевые слова:** история правовой мысли, приказ, правовой акт, ответственность за неисполнение приказа.*

### **A brief excursion into the history of the formation of theoretical knowledge about the order as a legal act in pre-revolutionary Russian legal science**

***Abstract:** the article is devoted to the history of the development of theoretical views of Russian lawyers on the problem of an order as a special type of legal act. The article considers the positions of a number of prominent pre-revolutionary researchers on the concept of administrative acts, including the order. It is noted that the nature of the order as a special legal act was revealed in the works of legal scholars of that era mainly in relation to the institution of non-execution of the order and its legal consequences.*

***Keywords:** history of legal thought, order, legal act, responsibility for non-execution of the order*

В российской юридической науке приказ в качестве относительно самостоятельного объекта исследования стал восприниматься относительно недавно. В первую очередь благодаря трудам представителей науки административного права, отчасти и теоретикам уголовного права приказ по прошествии определенного времени получил постоянную прописку в понятийных рядах юриспруденции. Начало же данного процесса по формированию анализируемого понятийного конструкта было положено еще в дореволюционный период развития отечественного правоведения.

История приказа как научного правового понятия неразрывно связана со становлением доктринального учения об актах государственного управления, или, как их еще называли, административными актами. Именно последние, как признавалось в дореволюционной юридической литературе, выступали доминирующей формой реализации государственно-управленческой деятельности административных учреждений в XIX – начале XX вв., поскольку исследователи того времени полагали, что правотворчество и его результаты в виде нормативных правовых актов – это удел преимущественно законодательных органов государственной власти. При этом в юридической литературе справедливо делают оговорку о том, что административные учреждения также наделялись отдельными полномочиями в сфере нормотворчества посредством издания указов нормативного характера и выполняли ряд судебных функций, что находило свое выражение в вынесении судебно-административных актов [1, с. 544–545].

Одним из видных представителей дореволюционной юридической мысли Г. Ф. Шершеневичем предлагалась следующая теоретическая характеристика административного акта на примере указа. Так, известный правовед полагал, что административный указ есть одна из форм закрепления норм права органами государственного управления, имеющая подзаконный характер и реализуемая в рамках строго определенной компетенции соответствующего органа. В числе еще одного значимого признака административного указа Г. Ф. Шершеневич называл его доведение до сведения адресатов, что составляло необходимое условие для придания ему юридической силы и введения в действие. К административным указам как относительно обособленной группе правовых актов он причислял указы Главы государства, постановления правительства, министерские акты, постановления губернаторов и ряд иных [2, с. 398].

Другой представитель дореволюционной юридической мысли А. И. Елистратов, характеризуя административный акт, отмечал ряд его характерных черт:

- является актом государственного управления;
- выступает особым видом правовых актов;
- в качестве юридического факта вызывает возникновение, изменение, прекращение или приостановление правоотношения;
- выражает государственную волю с целью вызвать определенные правовые последствия, обычно в виде порождения нового правоотношения [3, с. 88–90].

Н. М. Коркунов высказывал сходную точку зрения по поводу природы административного акта, трактуя его в качестве обязательного

---

вления органа государства или должностного лица, выносимого в границах очерченных законом в целях регулирования общественных отношений или охраны публичного порядка [4, с. 332].

В дореволюционной юридической литературе отсутствовали труды, специально посвященные понятию и юридической природе приказа, что было обусловлено во многом объективными причинами. К тому моменту времени указы еще не выделились в качестве относительно обособленной группы правовых актов в системе актов государственного управления, и, как следствие, они зачастую упоминались исследователями в качестве одной из форм актов управления наряду с другими без четкого определения их специфики.

Однако в XVIII–XIX вв. теоретиков права заинтересовал иной ракурс рассмотрения приказа, увязанный с определением ответственности за его неисполнение и пределами его обязательности для адресатов.

Так, Н. И. Лазаревский следующим образом охарактеризовал исследовательский интерес к обозначенным выше проблемам: «Вопрос, при каких условиях приказ начальства обязателен для его подчиненного и при каких условиях обязательность эта прекращается, принадлежит к труднейшим вопросам государственного права; и до сих пор нельзя сказать, чтобы наука права удалось ответить на этот вопрос. Между тем он представляет огромную, не только теоретическую, но и практическую важность: только разрешив его, можно будет определить, в каких случаях чиновник должен быть подвергнут наказанию за то, что не подчинился обязательному для него приказу начальства, в каких случаях чиновник подлежит ответственности за нарушение прав обывателя тем, что привел в исполнение приказ начальства, которому не имел права подчиниться» [5, с. 264].

Процитированная работа Н. И. Лазаревского заслуживает особого внимания, поскольку является одной из немногих работ, специально затрагивающих теоретические и практические вопросы законности и обоснованности приказа как правового акта, пределов его обязательности. Ввиду этого полагаем оправданным ее чуть более детальный анализ в целях настоящего исследования.

Работа дореволюционного правоведа ценна тем, что в ней дается критическое сопоставление двух конкурировавших в истории правовой мысли доктринальных концепций обязательности приказа: так называемой «теории ремонстраций» и теории формальной правильности приказа. Одновременно автор приходит к выдвижению собственной концептуальной позиции по обозначенной проблематике. Изучение статьи Н. И. Лазаревского также позволяет сделать вывод о тесной

---

связи доктринальных воззрений по вопросам актов государственного управления российских правоведов и учений немецких юристов той эпохи.

Со слов Н.И. Лазаревского в XVII–XVIII вв. наличие полицейского государства предопределило доминирование «теории безусловного повиновения чиновника приказу», в рамках которой исполнение приказа не ставилось в зависимость от его законности или незаконности. В дальнейшем данная теория отступает ввиду торжества принципа законности в деятельности государства над авторитетом начальства. В связи с этим сначала немецкие, а за ними и российские правоведы стали руководствоваться идеей следующего содержания: «Чиновник ist weder slav noch machine и что его нельзя заставлять делать то, что для него очевидно противозаконно» [5, с. 264].

Одновременно упомянутое утверждение стало дополняться рядом оговорок, поскольку без них подобный подход оставлял последнее слово за подчиненным ввиду его права критики приказа с материальной и формальной стороны законности. Осознавая данный факт, исследователи дополнительно уточнили право на критику приказа, ограничив его. В итоге получили новую формулу обязательности приказа: «Чиновник, получив приказание от начальства, должен удостовериться в законности его, и если находит его незаконным, то должен представить о том начальству, бесстрашно, но скромно. Если начальство подтверждает свое распоряжение, то подчинённый, далее уже не рассуждая, должен его исполнить; в таком случае ответственность ложится всецело на начальство, а подчиненному остается gloria obsequii» [5, с. 265].

Наибольшую популярность среди правоведов данная концепция, именуемая «теорией ремонстраций», получила в начале XIX в. Она имела немало сторонников в то время по причине того, что исследователи не видели иных средств защиты права от незаконного приказа помимо обжалования его в вышестоящее административное учреждение, поскольку иные способы защиты права не были развиты.

Н.И. Лазаревский отмечал и тот факт, что в России теория ремонстраций несколько отличалась от аналогичной концепции в германской правовой мысли, что нашло отражение в том числе и в различиях законодательной регламентации института неисполнения приказа. Как предположил дореволюционный исследователь, теория ремонстраций заимствована Россией из Швеции и ее содержательное отличие заключено в праве подчиненного проверять соответствие приказа не только принципу законности, но и принципу полезности государственной службе.

---

К концу XIX – началу XX вв. данная концепция утрачивает свое доминирующее влияние в правовой доктрине Германии и России. Ее критики справедливо отмечали ее теоретическую несостоятельность по ряду моментов и указывали на практическую «наивность». Сама возможность проверки приказов на законность и целесообразность их содержания подчиненными не оправдалась реальными потребностями механизма реализации государственного управления. При этом теоретики права подчеркивали фактическое отсутствие института обжалования приказа ввиду обязательности его исполнения подчиненным в силу его повторного подтверждения начальством несмотря на незаконность его содержания.

Н.И. Лазаревский, обращаясь к критике теории ремонстраций, негативно оценивал два основных постулата подобного подхода:

- подчиненный во всех случаях наделен правом проверки законности и целесообразности адресованного ему приказа;
- в случае повторения приказа от вышестоящего начальства он становится безусловно обязательным.

По мнению Н.И. Лазаревского, последнее утверждение является неким «пережитком» предыдущей эпохи, так называемого «пассивного повиновения», поскольку в момент написания им статьи уже действовало законодательное установление о том, что «вообще никто не обязан, хотя бы и по чьему-либо повторному приказу, совершать явные преступления» [5, с. 265–266].

По состоянию на начало XX в. теория ремонстраций была заменена на доктрину формальной правильности приказа. Последняя опиралась на положение о необходимости подчиненного, получившего приказ, осуществить следующие проверочные действия в отношении такого правового акта:

- облечен ли он в установленную законом форму;
- компетентно ли лицо, отдавшее приказ;
- вправе ли адресат приказа совершить действия, которые ему предписываются таковым.

Концепция «формальной правильности приказа» выступила идейной основой для ряда норм Уголовного уложения 1903 г. Однако в России она была реализована в законодательстве в несколько отличном виде от немецкой юридической доктрины. Например, в ст. 44 Уголовного уложения содержалось следующее предписание: «Не почитается преступным деяние, учиненное во исполнение приказа по службе, данного подлежащею властью, в пределах ея ведомства, с соблюдением установленных правил, если приказ не предписывал явно преступного» [6, с. 23].

Подводя итог краткому историческому экскурсу по вопросу формирования теоретических воззрений на приказ в отечественной юриспруденции дореволюционного периода, отметим, что сама природа приказа как особого правового акта все же не была раскрыта в трудах правоведов той эпохи. Их внимание преимущественно было сконцентрировано на проблеме обязательности исполнения приказа и юридических последствиях его неисполнения. В рамках же складывающегося на тот момент учения о правовых актах государственного управления можно лишь говорить об отдельных упоминаниях приказа наряду с другими формами административного акта – постановлениями, указами и иными. Однако большинство работ дореволюционных авторов по обозначенным проблемным вопросам получило свое творческое развитие в трудах советских правоведов и в современной российской юридической литературе.

### Список литературы:

1. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX вв.: хрестоматия / сост. Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 1999. – 618 с.
2. Шершеневич, Г.Ф. Избранное: в 6 т. / Г.Ф. Шершеневич ; вступ. слово, сост.: П.В. Крашенинников. – М.: Статут, 2016. – Т. 4: Избранное, включая «Общую теорию права». – 752 с.
3. Елистратов, А.И. Административный акт / А.И. Елистратов // Очерк административного права. – М.: Государственное издательство, 1922. – 236 с.
4. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. 2-е изд., стер. – М.: Юрайт, 2016. – 422 с.
5. Лазаревский, Н.И. Пределы обязательности приказа начальства / Н.И. Лазаревский // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2014. – № 2. – С. 263–268. Статья напечатана по: Газета «Право». – 1904. – № 43.
6. Новое Уголовное уложение, высочайше утвержденное 22 марта 1903 года с приложением предметного алфавитного указателя. – СПб.: Издание Каменноостровского юридического книжного магазина В.П. Анисимова, 1903.

---

**И. О. Юрова,**

*соискатель кафедры гражданского  
права Саратовской государственной  
юридической академии*

**I. O. Yurova**

*Candidate of the Department of civil law  
Saratov State Law Academy  
borga88@mail.ru*

## **ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ ПРАВОМ В КОММЕРЧЕСКИХ КОРПОРАТИВНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ**

**Аннотация:** *недобросовестное осуществление корпоративных прав становится значимой проблемой на пути к достижению общей корпоративной цели. Целью работы является выявление особенностей формирования интересов участников корпоративных отношений с позиции принципа сочетания субъективных и общих (корпоративных) интересов. Общенаучный диалектический метод познания позволил рассмотреть этапы формирования корпоративного интереса. Формально-юридический и метод системного толкования позволили выявить некоторые особенности осуществления корпоративных прав участников коммерческих организаций. В статье проанализированы различные точки зрения по поводу формирования общего корпоративного интереса. Отмечена необходимость приоритета интересов корпорации над интересами ее участников для сохранения таким образом возможности обеспечить субъективный интерес каждого участника корпоративных отношений. На основании проведенного анализа в статье делается вывод о том, что злоупотребление корпоративным правом в коммерческих организациях происходит с целью удовлетворения личных материальных интересов участника вопреки интересам общим.*

**Ключевые слова:** *корпоративная организация, доход, корпоративное управление, субъективный интерес, корпоративный интерес, недобросовестное осуществление прав, злоупотребление правом.*

### **Abuse of law in commercial corporate organizations**

**Abstract:** *the unfair exercise of corporate rights is becoming a significant problem on the way to achieving a common corporate goal. The purpose of the work is to identify the features of the formation of interests of participants in corporate relations, from the standpoint of the principle of combining subjective and general (corporate) interests. The general scientific dialectical method of cognition made it possible to consider the stages of the formation of corporate interest. The formal legal and method of systemic interpretation made it possible to identify some of the features of the implementation of the corporate rights of participants in commercial organizations. The article analyzes various points of view regarding the formation of a general corporate interest. The need for the priority of the interests of the corporation over the interests of its participants is noted, in order to preserve, thus, the ability to provide the subjective interest of each participant in corporate relations. Based on the analysis carried out, the article concludes that the abuse of corporate law in commercial organizations occurs in order to satisfy the personal material interests of the participant contrary to the interests of the general.*

**Keywords:** *corporate organization, income, corporate governance, subjective interest, corporate interest, unfair exercise of rights, abuse of rights.*

---

---

Коммерческие корпоративные организации согласно ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации [1] (далее – ГК РФ) в качестве основной цели своего создания преследуют извлечение прибыли и распределения ее между участниками. Таким образом, внутренняя организационная и внешняя деятельность корпорации связана с предпринимательской деятельностью. Участник корпоративной организации рассчитывает на получение доходов, пропорциональных его доле в имущественном капитале корпорации.

От того насколько налажены механизмы добросовестных взаимоотношений внутри корпорации, зависит соблюдение прав всех участников корпоративных правоотношений и плодотворное достижение общей корпоративной цели.

Злоупотребление правом возможно при его волевым осуществлении. Двигателем волевого действия, как известно, является интерес. Достижение интереса применительно к участникам корпорации и самой корпорации осуществляется через органы корпоративного управления, в основе действий которых должно лежать стремление к справедливому обеспечению интересов ее участников.

Чаще всего злоупотребление корпоративным правом в коммерческих организациях происходит с целью удовлетворения личных материальных интересов участника вопреки общим интересам. Так, например, И. А. Тимаева возмозжность злоупотребления корпоративным правом связывала с деятельностью хозяйственных обществ, создание которых связано с учреждением уставного капитала, а не обязательного личного участия в деятельности. И в случае злоупотребления корпоративным правом акционеры несут риск, ограниченный лишь суммой своих вкладов. Чем и обусловлено появление эгоистических интересов отдельных акционеров, злоупотребляющих своим правом в области корпоративного управления [2, с. 6–7].

Участники корпорации, деятельность которой основана на личном участии ее членов, несут также ответственность своим личным имуществом. Так, п. 1 ст. 69, п. 1. ст. 82 ГК РФ устанавливают, что полные товарищи в полном и командитном товариществе, в соответствии с заключенным между ними договором, занимаются предпринимательской деятельностью от имени товарищества и несут ответственность своим личным имуществом. Членство в производственном кооперативе п. 1. ст. 107 ГК РФ определяет как добровольное объединение граждан имущественного характера, для ведения совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на их личном трудовом и ином участии.

---

---

Ответственность в производственных кооперативах носит субсидиарный характер.

Как мы видим, члены полного товарищества несут неограниченную ответственность и одинаковый риск по результатам деятельности товарищества и связаны между собой полной круговой поручкой. Что говорит о том, что участники товарищества, объединяясь, испытывают безоговорочное доверие друг к другу либо обеспечивают свое сотрудничество дополнительными соглашениями, которые могут обеспечить их дальнейшие доверительные отношения.

В регулировании вопроса о злоупотреблении правом в корпоративной сфере законодателем конкретизирован запрет на злоупотребление правом в ст. 53 ГК РФ, ст. 71 ФЗ «Об АО» и в ст. 44 ФЗ «Об ООО» [3, 4], где содержатся требования к органам управления общества при осуществлении своих прав и исполнении обязанностей действовать в интересах общества, осуществлять свои права и исполнять обязанности в отношении общества добросовестно и разумно. Органы эти составляют участники, уполномоченные на управление и контроль за деятельностью общества, выражающие общую волю акционеров, направленную к реализации их общих интересов.

Достижение общего корпоративного интереса всех участников в сумме дает корпоративный интерес самой организации. Осуществляя свое корпоративное право и превышая его функциональные пределы, участники злоупотребляют корпоративным правом, нарушая тем самым корпоративные права других участников. Для достижения своего субъективного интереса от участия в коммерческой корпоративной организации, участники должны исполнять свои корпоративные права и обязанности в первую очередь, в соответствии с принципом сочетания своих личных и общественных (в данном случае корпоративных) интересов. Наличие у данных субъектов субъективных прав, а также существование разнонаправленных интересов приводит к возможности злоупотребления своими правами. Рассматривая интерес участников коммерческой организации, злоупотребляющих своим корпоративным правом, интересно рассмотреть три подхода сложившихся в практике к пониманию интереса.

Первый из них нашел поддержку среди специалистов психологии и трактуется как нечто субъективное «отношение личности к предмету как непосредственно для нее ценному, привлекательному» [5, с. 45].

В юриспруденции сторонники второго подхода считают необходимым выводить интерес за рамки индивида, придавая ему объективные свойства [6, с. 132–143]. Основным аргументом здесь выступает положение о том, что интересы формируются под влиянием

---

объективных обстоятельств – материальных условий жизни, а потому не могут зависеть от субъективных взглядов личности.

В.П. Грибанов как сторонник третьего подхода утверждает, что интересы определяются условиями жизни индивидов, группы, коллектива, главное место среди которых занимают материальные условия жизни общества, экономические отношения и даже национальные особенности, состояние культуры. Все это свидетельствует о том, что абстрактные потребности преобразуются в итоге в конкретный интерес [7, с. 236–240].

По нашему мнению, участники коммерческой организации проходят все три стадии формирования своего корпоративного интереса. Так, исходя из своего субъективного интереса, участники вступают в корпоративные отношения, рассматривая их как непосредственно ценное для себя на пути к удовлетворению своего материального интереса. *Согласно второму подходу*, субъективный материальный интерес участника, в сочетании личных и общественных интересов, принимает некое объективное свойство, формируясь в дальнейшем уже с учетом условий достижения общей корпоративной цели. Потому как именно согласованное достижение «высшего» корпоративного интереса способствует удовлетворению интересов всех участников корпорации, в рамках права. *На третьем этапе* своего формирования корпоративный интерес в соответствии с принципом экономичности в корпоративных отношениях, в условиях внутренней корпоративной организации преобразуется в интерес участников действовать самым выгодным друг для друга образом, что в итоге способствует достижению общей корпоративной цели.

Необходимо понимать, что изначально корпоративный интерес в коммерческой организации возникает из общего интереса достигнуть согласованной корпоративной цели для удовлетворения, таким образом, своих субъективных материальных интересов.

Тут интересна теория фикции, родоначальником которой является один из римских пап, Иннокентий IV, заявивший, что корпорация не имеет души, а существует только в воображении человека, то есть является корпорация не существующим в реальности, вымышленным лицом [8, с. 675]. В качестве развития теории фикции Р.Ф. Иеринг выдвигает «теорию интереса», согласно которой права и обязанности юридического лица в действительности принадлежат тем реальным физическим лицам, которые фактически используют общее имущество и получают от него выгоды («дестинаторам») [9, с. 81]. Именно их общий интерес и олицетворяет юридическое лицо, которое является единым центром для прав «дестинаторов»,

---

созданный с помощью юридической техники, в качестве особой формы обладания имуществом многими физическими лицами для некоторых общих целей.

Применительно к рассмотренным теориям интереса создания юридического лица и отнесение его некоторыми учеными к искусственной конструкции, хотелось бы снова отметить неоспоримую ценность редакции гражданского законодательства, ранее которое исключало ответственность участников корпорации оказывающих влияние на действия корпорации, направлять и руководить. И введение в действие ст. 53.1 в ГК РФ, предусматривающую ответственность лиц, уполномоченных выступать от имени юридического лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица.

Хотя в целях предотвращения всякой возможности злоупотребления участниками свои правом, следует обратить внимание на возможность отделения участия от управления. Так, принцип отделения участия от управления используется в германских хозяйственных обществах [10, с. 318].

Отделение участия от управления позволит обеспечить сохранение единства интересов, так как проблема злоупотребления корпоративным правом обозначена возникновением различных, а иногда противоположных целей именно участников корпорации. Отделение участия от управления и передача ее в профессиональное управление позволит таким образом минимизировать корпоративные конфликты и таким образом повысить стоимость самой корпорации в долгосрочном плане.

Злоупотребление правом в коммерческих организациях происходит с целью удовлетворения личных материальных интересов, когда субъект, имея представление о негативном влиянии своих действий на других участников, продолжает осуществлять свое корпоративное право недобросовестно, превышая его пределы.

### Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 16 декабря 2019 г. № 430-ФЗ) // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301; – 2019.
2. Тимаева, И.А. Злоупотребление правом в корпоративных отношениях: вопросы квалификации, способы гражданско-правовой защиты: дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Тимаева. – Казань, 2007.
3. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. – 2017. – № 1-ФЗ, ст. 29.

---

4. Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 4 ноября 2019 г. № 356-ФЗ) // СЗ РФ. – 1998. – № 7, ст. 785; 2019.

5. Булаевский, Б.А. Презумпции как средства правовой охраны интересов участников гражданских правоотношений: монография / Б.А. Булаевский. – М.: ИНФРА-М 2013. – 2140 с.

6. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – М.: Статут, 1998. – 114 с.

7. Грибанов, В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав / В.П. Грибанов. – М.: Изд-во МГУ, 1972. – 284 с.

8. Исаева, Е.А. Региональные аспекты гражданской активности в современной России: монография / Е.А. Исаева, И.С. Маклашев, А.В. Соколов, А.А. Фролов. – М.: Проспект, 2015. – 210 с.

9. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Бр. Башмаковы, 1910. – 839 с.

10. Шмидт-Тренц, Х.Й. Основы германского и международного экономического права: учеб. пособие / Х.Й. Шмидт-Тренц, Ю. Плате, М. Пашке. – СПб.: Издательский Дом С.-Петербургского гос. ун-та, Издательство юридического факультета – СПбГУ, 2007.

---

---

Д. О. Колпаков,  
аспирант кафедры теории  
государства и права Саратовской  
государственной юридической  
академии

D. O. Kolpakov,  
Postgraduate student of the Department  
of theory of state and law  
of the Saratov State Law Academy  
dima.kolpakov.96@mail.ru

## К ВОПРОСУ О ДОГОВОРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКОМ РАКУРСЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

*Аннотация:* в статье обосновывается актуальность общетеоретического исследования вопросов договорной ответственности в российском обществе. Отмечается широкое отраслевое применение договора в российском праве. Отстаивается позиция, согласно которой ответственность определяют через обязанность правонарушителя. В итоге выделяются признаки и понятие договорной ответственности в общетеоретическом аспекте.

*Ключевые слова:* юридическая ответственность, договор, договорная ответственность, признаки.

### To the question of contractual responsibility in the general theoretical perspective of the study

*Abstract:* the article substantiates the relevance of the general theoretical study of the contractual responsibility in russian society. It is noted wide branch application of the contract in Russian law. The position is defended, according to which responsibility is determined through the duty of the offender. As a result, the features and the concept of contractual responsibility in the general theoretical aspect are highlighted.

*Keywords:* legal responsibility, contract, contractual responsibility, features

В современном российском обществе активно применяются договорные отношения. Договор используется в гражданском, семейном, административном, международном, трудовом праве. Соответственно, из-за широкого отраслевого применения возникают некоторые трудности с договорной ответственностью. Проблемы появляются, поскольку в законодательстве недостаточно четко регламентирована договорная ответственность. В законе отсутствует понятие договорной ответственности. Однако некоторые нормативно-правовые акты закрепляют понятие договора, частично затрагивая вопросы, связанные с ответственностью. Например, статья 40 СК РФ содержит понятие брачного договора [1]. Статья 420 ГК РФ также закрепляет понятие договора [2]. Раздел XI ТК РФ регламентирует материальную ответственность сторон трудового договора [3].

---

Существуют также договоры, которые не имеют четкой законодательной базы, например, административный, конституционный договоры. Это, на наш взгляд, связано с тем, что нет достаточной научной базы, определяющей договорную ответственность.

Еще одна из проблем наряду с проблемой в законодательстве связана с тем, что данную ответственность понимают просто как ответственность за нарушение договора, не углубляясь в подробности. Выделение общего понятия договорной ответственности даст материал, который в дальнейшем позволит более детально ее изучать, а также появится возможность в какой-то степени определить положения в ряде нормативно-правовых актов. Нас интересует общее понимание договорной ответственности. В последующем при изучении вопросов, связанных с юридической ответственностью в общей теории, необходимо учитывать, кроме уже известных видов ответственности, и такой вид ответственности, как договорная ответственность, не только применительно к гражданскому праву.

В общей теории права существуют диссертационные исследования, посвященные изучению договора, это, например, работы Е.Г. Раковой [4], А.В. Бухалова [5], М.Е. Некрасова [6], Ш.В. Калабекова [7], Е.А. Толкачева [8] и др. Договор и договорная ответственность изучаются в гражданском праве, это, например, работы Ю.М. Васильева [9], Д.В. Каменецкого [10] и др. В административном праве также присутствуют исследования о договоре и ответственности по договору. К этим исследованиям можно отнести работы А.С. Ротенберга [11], а также С.В. Курчевской [12] и др. Договор также изучался и в других отраслях права. Все эти исследования объединяет рассмотрение вопросов, связанных с договором, в той или иной отрасли, однако стоит заметить, что договорной ответственности при изучении договора уделяется мало внимания или не уделяется вообще. Следует рассмотреть договорную ответственность в различных отраслях права.

Договорная ответственность в гражданском праве ярко выражена, поскольку договорные отношения в данной отрасли права активно применяются. В науке можно встретить понятие договорной ответственности. Договорная ответственность – это санкция за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, возникшего из договора, вызывающая для правонарушителя отрицательные последствия в виде лишения субъективного гражданского права или возложения дополнительной гражданско-правовой обязанности, которые призваны защитить нарушенные права пострадавшего [13, с. 1907]. Договорную ответственность в данном случае понимают как санкцию. На наш взгляд, определение ответственности через понятие санкции

---

---

не совсем правильно. Санкция представляет собой элемент правовой нормы. Санкция существует всегда, а ответственность наступает только в случае нарушения нормы. В качестве основных признаков договорной ответственности выделяют: имущественный характер, возможность сторон договора своим соглашением уменьшить размер убытков, подлежащих возмещению; возможность реализации мер ответственности без специальной деятельности государственных органов; наконец, то, что субъектами правопритязания являются сами участники договора.

В гражданском праве договорную ответственность зачастую определяют как вид гражданско-правовой ответственности. В качестве признаков выделяют в основном те, которые отражают гражданско-правовую ответственность. Однако выделенные признаки отражают некоторую специфику договорной ответственности. Основной недостаток изучения заключен в том, что рассматривают договорную ответственность с внедоговорной ответственностью, в этом есть логика, однако это не дает более детально изучить именно договорную ответственность.

Рассмотрим также договорную ответственность в административном праве. Прежде всего следует отметить, что административный договор понимают как основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем [14, с. 86]. А.П. Корнеев в своей работе дает понятие договора, однако он почти не уделяет внимание ответственности. Он говорит лишь о том, что ответственность в административном договоре носит административный, дисциплинарный или гражданско-правовой характер. Стоит разобраться с вопросом более детально.

В административном праве в качестве одного из видов договора выделяют административный договор в государственном управлении экономикой [15, с. 20]. К этим договорам относятся контракты о поставках товаров для государственных нужд. Необходимо проанализировать специальный закон, а именно ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». В законе говорится, что в случае неисполнения стороной обязательств, предусмотренных контрактом, эта сторона возмещает убытки или несет иную ответственность, установленную законом [16]. В данном случае выражена

---

договорная ответственность. Закон частично регламентирует ответственность по административному договору. Из данного анализа прослеживается преобладание мер возмещения вреда.

Следует сказать и об ответственности по договору в трудовом праве. На наш взгляд, наиболее полным понятием трудовой ответственности, затрагивающим ответственность по договору, является определение Ю.А. Кузнецова, который сформировал понятие трудово-правовой ответственности. Он определяет трудово-правовую ответственность как обязанность стороны трудового договора претерпеть перед другой стороной неблагоприятные последствия (правовой урон) личного, организационного и имущественного характера, заключающиеся в возложении дополнительной обязанности или в лишении (ограничении) принадлежащего права в объеме, предусмотренном трудовым законодательством, договором за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих трудовых обязанностей [17, с. 7]. Автор предпринял попытку дать общетеоретическое понятие в трудовом праве. Некоторые ученые не согласны с данным понятием и говорят о невозможности отождествления ответственности материальной и дисциплинарной, так как они являются самостоятельными видами ответственности.

Для того чтобы обосновать понятие Ю.А. Кузнецова, необходимо проанализировать трудовое законодательство. ТК РФ закрепляет, что работник – это лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем. Трудовые отношения возникают между работником и работодателем на основании трудового договора, однако в законе предусмотрены и случаи, когда трудовые отношения возникают на основании фактического допущения работника к работе, когда договор не был надлежащим образом оформлен. Однако в этом случае трудовой договор, не оформленный в письменной форме, считается заключенным, если работник приступил к работе с согласия работодателя. Закон в этом случае приписывает в обязательном порядке оформление договора. Затрагивая ответственность, следует отметить, что дисциплинарной и материальной ответственности подлежат соответственно работники, нарушившие свои обязанности. Это говорит о том, что в любом случае трудовые отношения связаны с договором. Таким образом, целесообразно при рассмотрении договорной ответственности в трудовом праве использовать данное определение с его специфическими особенностями.

В международном праве также присутствуют договоры. Понятие международного договора закреплено в законодательстве РФ [18]. Дефиниция данного вида договора понятна и не требует дополни-

---

---

тельных комментариев. Однако необходимо упомянуть об ответственности по международному договору.

Традиционно в международном праве выделяют материальную ответственность и нематериальную. Нас интересует ответственность, которая наступает в случае нарушения стороной своих обязательств по договору. Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, устанавливает абсолютную ответственность государства за ущерб, причиненный его космическим объектом. В случае причинения ущерба государство должно выплатить компенсацию. Зачастую субъекты стремятся отказаться от ответственности и не возмещать вред. Попытки отказа от ответственности являются одной из наиболее частых причин возникновения международных споров. Для их разрешения существуют мирные средства – непосредственные переговоры между сторонами, включая использование дипломатических каналов, третейское разбирательство, посредничество, арбитраж и, наконец, обращение в суд [19, с. 68]. Регулирование международного договора осуществляется как на государственном, так и на международном уровнях. Однако на этих уровнях нет четкого определения ответственности по договору и какие меры принимать в случае нарушения сторонами условий. Статья 33 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» говорит о мерах, принимаемых в случае нарушения международного договора. Однако в данной статье отсутствует конкретика, в связи с этим возникают затруднения, какие меры сторона вправе применять. На наш взгляд, в качестве таковых определенно используют меры возмещения вреда.

Договорную ответственность необходимо изучать в теории государства и права, а также в отраслевых юридических науках с целью выделения общетеоретического понятия договорной ответственности. Следует начать именно с выявления основных особенностей, чтобы на их основе сформулировать понятие договорной ответственности. Проанализированные ранее виды ответственности по договору позволяют выделить следующие особенности договорной ответственности.

Первая и основная особенность договорной ответственности заключается в том, что ее обязательным условием является наличие договора. Стороны договора устанавливают неблагоприятные последствия, возникающие в случае нарушения условий договора. Однако это не исключает возможность прописать в договоре, что в случае нарушения условий договора ответственность будет регулироваться законом. Важно упомянуть о принципе свободы договора. Данный принцип говорит о том, что никто не может принудить лицо к за-

---

ключению того или иного договора. Таким образом, лицо определяет, сможет оно соблюдать необходимые условия или нет. Выделение данной особенности обоснованно, поскольку отсутствие договора говорит об отсутствии договорной ответственности.

Субъектом ответственности может быть лишь сторона, нарушившая договор. Это также является отличительной чертой договорной ответственности. Как известно, в любом виде юридической ответственности предполагается нарушитель, который обязан понести наказание за противоправные действия. В данном случае особенность заключается именно в том, что субъектом является сторона, которая нарушила договор, это отличает договорную ответственность, например, от уголовной, где преступник никак не связан договорными отношениями. Выделение данной особенности обосновано, поскольку, как известно, в договоре присутствуют две стороны, устанавливающие для себя те или иные обязанности. Соответственно, для привлечения к договорной ответственности необходимо наличие стороны договора, которая нарушила свои обязанности.

Третья особенность заключается в том, что основанием возникновения ответственности является нарушение договорных обязательств. Основания ответственности – это необходимые условия ее возникновения. В уголовном праве основанием ответственности является деяние, которое содержит все признаки состава преступления. Это отличает договорную ответственность от уголовной, поскольку договорная ответственность возникает, если сторона ненадлежащим образом исполняет свои обязательства.

В рамках договорной ответственности преобладают над мерами наказания меры возмещения вреда. Меры наказания устанавливаются законом, поскольку закон регулирует наиболее значимые отношения. В уголовном праве существует конкретный перечень наказаний, которые применяются к преступнику. В договорной ответственности меры наказания отсутствуют, а имеет место возмещение вреда. Это связано с тем, что договор зачастую регулирует имущественные отношения, в которых предусматривается возмещение вреда. Это четвертая особенность договорной ответственности.

Реализация ответственности по требованию потерпевшей стороны. Сторона, чьи интересы нарушены, вправе требовать от другой стороны возмещения. Участие специальных должностных лиц минимально, в отличие от уголовной или административной ответственности. В случае если нарушитель договора отказывается возместить ущерб, то потерпевшая сторона может обратиться в суд. Это говорит об еще одной особенности договорной ответственности.

---

Договорную ответственность можно представить следующим образом. Договорная ответственность – это дополнительная обязанность стороны договора претерпеть неблагоприятные последствия, которые возлагаются в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных обязанностей. Мы рассматриваем ответственность через обязанность и при определении договорной ответственности также руководствовались этой концепцией. Обоснованием выбора данного подхода к пониманию ответственности являются следующие положения. Во-первых, юридическая ответственность – это разновидность обязанности, которая наступает при наличии определенных условий. Во-вторых, этим условием является совершение лицом деяния, противоречащее закону или договору, т.е. ответственность наступает вследствие нарушения конкретной обязанности. В-третьих, после совершения лицом нарушения у него появляется новая обязанность, связанная с его деянием. В-четвертых, ответственность возлагает на нарушителя обязанность претерпеть определенные лишения, предусмотренные законом или договором, т.е. он должен будет своими действиями возместить причиненный вред. Иными словами, договор устанавливает для лица конкретные обязанности, которые он должен соблюдать. При нарушении своих обязанностей возникает договорная ответственность. Ответственность возлагает на нарушителя обязанность претерпеть определенные лишения, т.е. появляется новая обязанность.

К основным признакам договорной ответственности относятся: 1) договорная ответственность устанавливается законом и договором; 2) субъектом ответственности может быть лишь сторона, нарушившая договор; 3) основанием возникновения договорной ответственности является нарушение договорных обязательств; 4) преобладание мер возмещения вреда над мерами наказания; 5) реализация по требованию потерпевшей стороны. Таким образом, была предпринята попытка дать общетеоретическое понимание договорной ответственности, которое в последующем станет опорой для дальнейшего исследования.

### Список литературы:

1. Семейный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2020 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 1, ст. 16; – 2020. – № 6, ст. 589.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 32, ст. 3301; – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5010.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2020 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 3; – 2020. № 46, ст. 7206.
4. Ракова, Е.Г. Договор как форма и процедурный институт позитивного права: дис. ... канд. юрид. наук / Е.Г. Ракова. – СПб., 2004. – 206 с.
5. Бухалов, А.В. Договор как источник частного права: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Бухалов. – СПб., 2011. – 188 с.
6. Некрасова, М.Е. Договор как теоретико-правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук / М.Е. Некрасова. – М., 2004. – 196 с.
7. Калабеков, Ш.В. Договор как универсальная правовая конструкция: дис. ... канд. юрид. наук / Ш.В. Калабеков. – М., 2003. – 277 с.
8. Толкачев, Е.А. Нормативный договор в российской правовой системе: дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Толкачев. – Саратов, 2006. – 266 с.
9. Васильев, Ю.М. Гражданско-правовая ответственность в договорных обязательствах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.М. Васильев. – Волгоград, 2007. – 30 с.
10. Каменецкий, Д.В. Договорная ответственность в гражданском праве: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Каменецкий. – Екатеринбург, 2001. – 25 с.
11. Ротенберг, А. С. Административный договор: дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Ротенберг. – Ростов н/Д., 2006. – 183 с.
12. Курчевская, С.В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы: дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Курчевская. – Воронеж, 2002. – 230 с.
13. Андриющенко, А.В. Формы договорной ответственности / А.В. Андриющенко // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 9 (46). – С. 1906–1912.
14. Корнеев, А.П. Административные договоры: понятие и виды / А.П. Корнеев, А.А. Абдурахманов // Журнал российского права. – 1998. – № 7 (20). – С. 83–91.
15. Ротенберг, А.С. Административный договор: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Ротенберг. – Ростов н/Д., 2006. – 26 с.
16. О поставках продукции для федеральных государственных нужд: федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // СЗ РФ. – 1994. – № 34, ст. 3540; – 2015. – № 29, ч. 1, ст. 4342.
17. Кузнецов, Ю.А. Трудоправовая ответственность: понятие; виды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Кузнецов. – Пермь, 2005. – 28 с.
18. О международных договорах Российской Федерации: федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. – 1995. – № 29, ст. 2757; – 2014. – № 11, ст. 1094.
19. Колосов, Ю.М. Ответственность в международном праве. – 2-е изд., стер. / Ю.М. Колосов. – М.: Статут, 2014. – 224 с.