

ISSN 1608-8794

2 • 2022

# ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

Выпуск посвящается итогам международной  
научно-практической конференции

**«Актуальные проблемы науки  
административного права  
и административного процесса»  
(«Лазаревские чтения-2022»)**

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*

---

**2 (88) • 2022**

САРАТОВ • МОСКВА

---

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

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки);

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки);

12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право (юридические науки);

12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (юридические науки);

12.00.05 – Трудовое право; право социального обеспечения (юридические науки);

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право (юридические науки);

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право (юридические науки);

12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки);

12.00.10 – Международное право; Европейское право (юридические науки);

12.00.12 – Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность (юридические науки);

12.00.13 – Информационное право (юридические науки);

12.00.14 – Административное право; административный процесс (юридические науки);

12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс (юридические науки).

---

---

### Редакционная коллегия:

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

### Редакционный совет:

*А.И. Абдуллин*, д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабурин*, д.ю.н., профессор; *Э.Б. Базарбаев* (Кыргызстан), д.ю.н., профессор; *С.А. Балашенко* (Беларусь), д.ю.н., профессор; *Д.К. Бекяшев*, д.ю.н., 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* (республика Беларусь), д.ю.н., профессор; *Е.В. Виноградова*, д.ю.н., профессор; *Н.А. Власенко*, д.ю.н., профессор; *А.В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В.Г. Голубцов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А.И. Левченков* (Луганская Народная Республика), д.ю.н., профессор; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *В.В. Лысенко* (Приднестровская Молдавская Республика), д.ю.н., профессор; *И.В. Максимов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Мартынов*, д.ю.н., профессор; *С.Ю. Морозов*, д.ю.н., профессор; *Б.В. Россинский*, д.ю.н., профессор; *В.А. Рудковский*, д.ю.н., профессор; *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. Стариллов*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапиро*, д.ю.н., доцент; *О.А. Ястребов*, д.ю.н., д.э.н., профессор.

### Editorial board:

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

### Editorial council:

*A. I. Abdullin*, Doctor of Law, Professor; *S. N. Baburin*, Doctor of Law, Professor; *E. B. Bazarbaev* (Kyrgyzstan), Doctor of Law, Professor; *S. A. Balashenko* (Belarus), Doctor of Law, Professor; *D. K. Bekyashev*, Doctor of Law, 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. Vinogradova*, Doctor of Law, Professor; *N. A. Vlasenko*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Gabov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *V. G. Golubtsov*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A. I. Levchenkov* (Luhansk People's Republic), Doctor of Law, Professor; *A. G. Lisitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *V. V. Lysenko* (Pridnestrovian Moldavian Republic), Doctor of Law, Professor; *I. V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S. Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B. V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V. A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *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. Starilov*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L. G. Shapiro*, Doctor of Law, Associate professor; *O. A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

---

---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### І. ПО ИТОГАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА» («ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ-2022»)

- Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН)*  
Эволюция правоотношений  
«гражданин — аппарат управления»  
в трудах Б.М. Лазарева . . . . . 14
- Редкоус В.М. (Москва, ИГП РАН)*  
Вопросы государственной дисциплины в трудах профессора  
А.Е. Лунева: новые грани актуальности . . . . . 26

---

### РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

- Россинский Б.В. (Москва, МГЮА)*  
Исполнительные органы в системе публичной власти . . . . . 39
- Бабурин С.Н. (Москва, ИГП РАН)*  
Духовно-нравственный фактор конституционных  
трансформаций административных правоотношений . . . . . 44
- Каплунов А.И. (Санкт-Петербург, УМВД)*  
О правовой природе и классификации  
административно-процессуальных форм  
деятельности органов исполнительной власти . . . . . 53
- Макареико Н.В. (Нижний Новгород, Академия МВД России)*  
Бланкетные нормы законодательства  
об административных правонарушениях. . . . . 59
- Глазунова И.В. (Москва, ИГП РАН)*  
Формирование методов правового регулирования  
в процессе административных реформ . . . . . 65
- Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН)*  
К вопросу о формировании особой группы  
отношений — административно-правовой  
охраны (постановка проблемы) . . . . . 75
- Стахов А.И. (Москва, РГУП)*  
Юридические дела, разрешаемые судами  
в ходе административного процесса. . . . . 95
-

---

<i>Порываев С.А. (Москва, РГУП)</i> Административно-правовые акты как форма регулирования общественных отношений в условиях реформирования системы публичной власти . . . . .	103
--	-----

<i>Побежимова Н.И. (Москва, ИПиНБ РАНХиГС)</i> К вопросу об административных правонарушениях и административных наказаниях . . . . .	110
---	-----

---

## **СВЯЗЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ИНЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА**

<i>Виноградова Е.В. (Москва, ИГП РАН)</i> К вопросу о государственной политике в сфере стратегического управления и организации проектной деятельности . . . . .	124
---	-----

<i>Овчарова Е.В. (Москва, МГУ)</i> Влияние цифровой трансформации государственного управления на применение мер административного принуждения и на развитие института административной ответственности (на примере налогового администрирования) . . . . .	129
---	-----

<i>Агамагомедова С.А. (Пенза, ПГУ)</i> Таможенный контроль как административно-правовое средство защиты гражданских прав . . . . .	137
---	-----

<i>Гришковец А.А. (Москва, ИГП РАН)</i> Солидарность в условиях новых конституционных реалий и некоторые административно-правовые средства ее обеспечения (продолжение исследования) . . . . .	142
---	-----

<i>Щукина Т.В. (Москва, ИГП РАН)</i> Модели коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности в сфере НТР: вопросы партнерства и государственного регулирования. . . . .	152
--	-----

<i>Васянина Е.Л. (Москва, ИГП РАН)</i> Налоговое администрирование и налоговый контроль: проблемы осуществления, перспективы развития . . . . .	160
--	-----

<i>Запольский С.В. (Москва, ИГП РАН)</i> Незаконное обогащение лиц, находящихся на государственной службе, – правовая оценка . . . . .	170
---	-----

---

---

<i>Дерюга А.Н., Дерюга Н.Н. (Хабаровск, Дальневосточный филиал РГУП)</i> Юридические факторы снижения эффективности административного наказания . . . . .	187
<i>Балытников В.В. (Москва, Центр исследований проблем территориального управления и самоуправления)</i> Административно-правовые проблемы создания нормативных культурно-информационных стандартов. . . . .	193

---

## Трибуна молодых ученых

<i>Дубень А.К. (Москва, ИГП РАН)</i> Совершенствование системы информационной безопасности: сравнительно-правовой анализ . . . . .	198
<i>Андрианова Н.Г. (Москва, ИГП РАН)</i> К вопросу об административной ответственности за нарушение валютного законодательства Российской Федерации . . . . .	204
<i>Брыкин К.И. (Москва, ИГП РАН)</i> Особенности налогообложения операций институтов развития (на примере деятельности государственной управляющей компании) . . . . .	209

---

## II. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

<i>Соколов А.Ю., Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Ориентиры правовой политики в сфере цифровизации процедур присуждения ученых степеней . . . . .	214
<i>Афанасьев С.Ф. (Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН)</i> К вопросу о правовой политике в сфере придания правосубъектности искусственному интеллекту . . . . .	226
<i>Королёв С.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Государственный земельный надзор как инструмент правовой политики Российской Федерации в сфере земельных отношений в условиях санкций. . . . .	236
<i>Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Методы уголовной политики в сфере борьбы с транснациональной преступностью . . . . .	243

---

---

*Туманов С.Н. (Саратов, СГЮА)*

Структурный подход в понимании функций государства:  
к продолжению дискуссии . . . . . 252

---

### **III. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

*Акимцева Я.В. (Москва, РУДН)*

Международная конституционализация в сфере  
проведения биомедицинских исследований . . . . . 258

*Григорьева Т.А. (Саратов, СГЮА),*

*Эргюева Ю.В. (Саратов)*

О природе правосубъектности в арбитражном процессе  
с точки зрения реализации современной  
правовой политики . . . . . 270

*Пастушенко Е.Н. (Саратов, СГЮА),*

*Земцова Л.Н. (Саратов, ПИ (филиал) ВГУЮ),*

*Голубитченко М.А. (Саратов, СГЮА)*

Центральный банк Российской Федерации  
как орган по защите прав инвесторов на финансовом рынке  
и потребителей финансовых услуг: финансово-правовые  
и административно-правовые аспекты . . . . . 278

*Абанина Е.Н. (Саратов, СГЮА)*

Об эффективности юридической ответственности  
как меры защиты окружающей среды . . . . . 284

*Покачалова Е.В. (Саратов, СГЮА),*

*Гудкова М.В. (Саратов, АО «НПП “Алмаз”»)*

К вопросу о публично-правовом регулировании  
финансовых экосистем в рамках цифровизации  
экономики Российской Федерации . . . . . 291

*Рукавишников С.М. (Саратов, СГЮА)*

Нормативно-правовое регулирование публичного  
управления в сфере высшего образования . . . . . 297

---

### **IV. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

*Еремян В.В. (Москва, ЮИ РУДН),*

*Еремян Э.В. (Москва, НКО «Фонд современной истории»)*

Должна ли Россия копировать  
«западную» модель демократии в том виде,  
как мы ее знаем? (Часть II) . . . . . 305

---



---

## V. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

**Соколов А.Ю.** (Саратов, СФ ИГП РАПН, СГЮА)

Рецензия на монографию

«Организация муниципального управления в единой системе публичной власти: теория, особенности, межмуниципальное взаимодействие» / А.В. Колесников ; Саратовская

государственная юридическая академия. — Саратов : Изд-во

Сарат. гос. юрид. акад., 2021. — 236 с. . . . . 331

**Гриценко В.В.** (Воронеж, ВГУ)

Рецензия на коллективную монографию

«Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях развития цифровой экономики» / под общей редакцией д.ю.н., профессора Е.В. Покачаловой, д.ю.н., доцента Е.Г. Беликова.

— М.: Русайнс, 2022. — 262 с. . . . . 335

**Мартынов А.В.** (Нижний Новгород, НГУ, Институт открытого образования)

Рецензия на коллективную монографию

«Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России :

в 12 т. Т. VIII. Административное право

в системе современного российского права» /

под редакцией доктора юридических наук,

профессора Р.Л. Хачатурова и доктора юридических наук,

профессора А.П. Шергина.

— М.: Юрлитинформ, 2022. — 736 с. . . . . 339

**Захарцев С.И.** (Москва, РАЕН),

**Сальников В.П.** (Санкт-Петербург, С-Пб академия Следственного комитета РФ)

Российский конституционализм: настоящее и будущее.

Рецензия на монографию Е.В. Виноградовой

«Грани современного российского конституционализма».

— М.: РИТМ, 2021. — 240 с. . . . . 344

---

---

## CONTENT

---

### I. BASED ON THE RESULTS OF THE INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PRACTICAL CONFERENCE «ACTUAL PROBLEMS OF THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCESS» («LAZAREV READINGS–2022»)

- Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)*  
Evolution of legal relations citizen – management  
apparatus in the works of B.M. Lazarev . . . . . 14
- Redkous V.M. (Moscow)*  
Issues of state discipline in the works of Professor A.E. Luneva:  
new facets of relevance . . . . . 26

---

### DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE LEGISLATION

- Rossinsky B.V. (Moscow)*  
Executive bodies in the system of public power . . . . . 39
- Baburin S.N. (Moscow)*  
Spiritual and moral factor of constitutional  
transformations of administrative legal relations . . . . . 44
- Kaplunov A.I. (Saint-Petersburg)*  
On the legal nature and classification of administrative  
and procedural forms of activity of executive authorities . . . . . 53
- Makareyko N.V. (Nizhny Novgorod)*  
Lanket rules of the legislation on administrative offenses. . . . . 59
- Glazunova I.V. (Moscow)*  
Formation of methods of legal regulation  
in the process administrative reforms . . . . . 65
- Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)*  
To the question of the formation of a special group  
of relations – administrative and legal protection  
(problem statement) . . . . . 75
- Stakhov A.I. (Moscow)*  
Legal cases resolved by the courts during  
the administrative process. . . . . 95
- Porivaev S.A. (Moscow)*  
Administrative legal acts as a form of regulation  
of public relations in the conditions of reforming  
the system of public power . . . . . 103
-

---

***Pobezhimova N.I. (Moscow)***

Problems of science of administrative law regarding  
administrative offences and administrative penalties . . . . . 110

---

**CONNECTION OF ADMINISTRATIVE LAW  
AND OTHER BRANCHES OF LAW**

***Vinogradova E.V. (Moscow)***

On the question of state policy  
in the sphere of strategic management and organization  
of project activities. . . . . 124

***Ovcharova E.V. (Moscow)***

The impact of the digital transformation  
of public administration on the use of administrative  
enforcement measures and on the development  
of the institution of administrative liability  
(using the example of tax administration) . . . . . 129

***Agamagomedova S.A. (Penza)***

Customs control as an administrative and legal means  
of protecting civil rights . . . . . 137

***Grishkovets A.A. (Moscow)***

Solidarity in conditions of new constitution realities and some  
administrative law measures of their ensuring . . . . . 142

***Shchukina T.V. (Moscow)***

Models of commercialization of the results  
of intellectual activity in the field of scientific  
and technological revolution: issues of partnership  
and state regulation . . . . . 152

***Vasyanina E.L. (Moscow)***

Tax administration and tax control: realization problems,  
development prospects . . . . . 160

***Zapolsky S.V. (Moscow)***

Illegal enrichment of persons  
in public service – legal assessment . . . . . 170

***Deryuga A.N., Deryuga N.N. (Khabarovsk)***

Legal factors of reducing the effectiveness  
of administrative punishment . . . . . 187

***Balytnikov V.V. (Moscow)***

Administrative-law problems creation of normative cultural  
and informational standards. . . . . 193

---

---

## TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

*Duben A.K. (Moscow)*

Improving the information security system:  
comparative legal analysis. . . . . 198

*Andrianova N.G. (Moscow)*

To the issue of administrative responsibility for violation  
of the currency legislation of the Russian Federation . . . . . 204

*Brykin K.I. (Moscow)*

Features of taxation of operations of development  
institutions (on the example of the activities of the state  
management company). . . . . 209

---

## II. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

*Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. (Saratov)*

Guidelines of legal policy in the field of digitalization  
of procedures for awarding academic degrees . . . . . 214

*Afanasiev S.F. (Saratov)*

On the issue of legal policy in the field of giving legal  
personality of artificial intelligence. . . . . 226

*Korolev S.Yu. (Saratov)*

State Land Supervision as an instrument of the Legal Policy  
of the Russian Federation in the field of land relations  
under sanctions . . . . . 236

*Astakhova E.A. (Saratov)*

Criminal policy methods in the field of fighting  
transnational crime. . . . . 243

*Tumanov S.N. (Saratov)*

Structural approach in understanding the functions  
of the state: to continue the discussion. . . . . 252

---

## III. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

*Akimtseva Ya.V. (Moscow)*

International constitutionalization  
in the sphere of biomedical researches . . . . . 258

*Grigorieva T.A. (Saratov),*

*Ergyueva Yu.V. (Saratov)*

On the nature of personality in arbitration process from  
the perspective of implementation of modern legal policy . . . . . 270

---

---

<i>Pastushenko E.N. (Saratov), Zemtsova L.N. (Saratov), Golubitchenko M.A. (Saratov)</i>	
The Central bank of the Russian Federation as a legal body for the protection of investors' rights in the financial market and consumers of financial services: financial, legal and administrative aspects . . . . .	.278
<i>Abanina E.N. (Saratov)</i>	
On the efficiency of legal liability as a environmental protection method . . . . .	.284
<i>Pokachalova E.V. (Saratov), Gudkova M.V. (Saratov)</i>	
On the question of public and legal regulation of financial ecosystems within the digitalization of the economy of the Russian Federation . . . . .	.291
<i>Rukavishnikov S.M. (Saratov)</i>	
Regulatory and legal regulation of public administration in the field of higher education . . . . .	.297

---

#### IV. LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION

<i>Eremyan V.V. (Moscow), Eremyan E.V. (Moscow)</i>	
Should Russia copy the «western» model of democracy as we know it? (Part II) . . . . .	.305

---

#### V. REVIEWS

<i>Sokolov A.Yu. (Saratov)</i>	
Review of the monograph «Organization of municipal administration in a unified system of public power: theory, features, inter-municipal interaction» / A.V. Kolesnikov ; [edited by A.Yu. Sokolov] ; Saratov State Law Academy. – Saratov: Publishing house Saratov State Law Academy, 2021. – 236 p. . . . .	.331
<i>Gritsenko V.V. (Voronezh)</i>	
Review on the collective monograph «Legal personality of participants in financial legal relations and its transformation in the conditions of digital economy development» / under the general editorship of Doctor of Law, professor E.V. Pokachalova, Doctor of Law, Associate Professor E.G. Belikov. – M.: Rusains LLC, 2022. – 262 p. . . . .	.335

---

---

***Martynov A.V. (Nizhny Novgorod)***

Review the collective monograph «Formation and development of branches of law in the historical and modern legal reality of Russia : at 12 t. T. VIII. Administrative law in the system of modern russian law» / edited by Doctor of Legal Sciences, Professor R.L. Khachaturov, and Doctors of Legal Sciences, Professor A.P. Shergin. – Moscow, Yurlitinform, 2022.  
– 736 p. . . . . 339

***Zakhartsev S.I. (Moscow), Salnikov V.P. (Saint-Petersburg)***

Russian constitutionalism: present and future  
Review of the monograph E.V. Vinogradova  
«Facets of modern Russian constitutionalism».  
– Moscow: RHYTHM, 2021. – 240 p. . . . . 344

---

• ПО ИТОГАМ МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ  
«АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА  
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА»  
(«ЛАЗАРЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ-2022») •

---

**М.Н. Кобзарь-Фролова,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заведующий сектором  
административного права  
и административного процесса  
Института государства  
и права РАН

**M.N. Kobzar-Frolova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Head of the Sector of Administrative  
Law and Administrative Process  
of the Institute of State and Law  
of the RAS  
adminlaw@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-14-25

**ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ  
«ГРАЖДАНИН – АППАРАТ УПРАВЛЕНИЯ»  
В ТРУДАХ Б. М. ЛАЗАРЕВА**

***Аннотация:** Борис Михайлович Лазарев – ученый, теоретик административного права, посвятивший жизнь развитию академической науки административного права. За свою недолгую жизнь он выпустил и оставил нашему поколению труды, которые многие годы не теряют актуальности и значения. Вызывает неподдельный интерес вышедшая по редакцией Б. М. Лазарева монография «Гражданин и аппарат управления СССР», в которой ученый, опираясь на труды своих коллег, описывает некоторые периоды развития и эволюционирования науки административного права и административного законодательства, неоднократно подчеркивая, что главная задача административного законодательства – это обеспечение прав и свобод человека.*

***Ключевые слова:** административное право, административное законодательство, права и свободы человека, гарантии, органы государственного управления, аппарат управления, общественный порядок, компетенция.*

**EVOLUTION OF LEGAL RELATIONS  
CITIZEN – MANAGEMENT APPARATUS  
IN THE WORKS OF B.M. LAZAREV**

***Abstract:** Boris Mikhailovich Lazarev is a scientist, theorist of administrative law, who devoted his whole life to the development of the academic science of administrative law. During his short life, the scientist released and left to our generation works that have not lost their relevance and significance for many years. Of genuine interest is the monograph edited by B.M. Lazarev “The citizen and the administrative apparatus of the USSR”, in which the scientist, relying on the works of his colleagues, describes some periods of development and evolution of the science of administrative law and administrative legislation, repeatedly emphasizing that the main task administrative legislation is the provision of human rights and freedoms.*

---

*Keywords: administrative law, administrative legislation, human rights and freedoms, guarantees, government bodies, management apparatus, public order, competence.*

Борис Михайлович Лазарев (1930–1995) – видный советский, российский ученый-административист, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РСФСР. Он пришел в Институт государства и права на должность младшего научного сотрудника в 1960 г. после окончания аспирантуры Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова и всю свою жизнь прослужил науке административного права в стенах Института государства и права (далее – Институт).

Вклад, который внес Б.М. Лазарев в науку административного права и науку административного процесса, его научное наследие являются актуальными и в наше время и служат основой для научных исследований ученых-современников. В Институте до сих пор хранятся: личное заявление Бориса Михайловича о приеме на работу в Институт на должность младшего научного сотрудника, короткий листок автобиографии, написанный ровным почерком, диплом кандидата наук № МЮР 000163 Б.М. Лазарева (1962), списки научных трудов, приказ о назначении Б.М. Лазарева заведующим сектором административного права и правовых проблем АСУ (1975), приказ о возложении обязанностей руководителя Центра публичного права (1991) и другие документы. Именно по инициативе Б.М. Лазарева с 1977 г. сектор стал носить название сектора административного права, в котором вместе с Борисом Михайловичем развивали науку административного права и науку административного процесса лучшие в то время административисты страны: И. Л. Бачило, Г. А. Дорохова, А. Е. Лунев, В. И. Ремнев, Ю. А. Розенбаум, М. И. Пискотин, Н. Г. Салищева, Л. А. Сергиенко, Н. Ю. Хаманева, Е. В. Шорина, Ц. А. Ямпольская и др.

За свою недолгую жизнь Б.М. Лазарев сумел выпустить более 100 научных трудов, наиболее значимыми из которых являются монографии «Компетенция органов управления» (1972), ставшая проектом диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, «Формы советского государственного управления» (1983), «Управленческие процедуры» (1985), «Государственное управление на этапе перестройки» (1988) и, конечно же, выпущенная в 2002 г., уже после смерти ученого, его соратниками (Н. Г. Салищевой и др.) по черновикам Б.М. Лазарева монография «Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование)».

Отдавая дань памяти ученому и его заслугам, в Институте государства и права ежегодно проводятся научные конференции.

---



---

Конференция, проведенная в 2022 г., была посвящена обсуждению актуальных проблем, новейших тенденций и перспектив развития административного права и административного процесса в условиях новых конституционных реалий и вызовов современности, их осмыслению с позиции академических традиций. По итогам конференции уже традиционно издается сборник научных трудов. В своих научных статьях многие авторы неизменно обращаются к наследию Б.М. Лазарева.

Одной из примечательных работ является коллективная монография, выпущенная под общей редакцией Б.М. Лазарева в 1982 г. «Гражданин и аппарат управления СССР» [1]. Соавторами в данной работе выступили такие видные деятели науки, как А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, А.Е. Лунев, В.А. Малых, Ю.А. Розенбаум, Н.Г. Салищева, А.П. Шергин, В.А. Юсупов и др. Монография была переиздана в 1984 г.

В своих трудах Борис Михайлович много внимания уделял вопросам взаимоотношений гражданина и государства, гражданина и органов публичной власти. Так, в коллективной монографии «Гражданин и аппарат управления СССР», где ученый задал тон всем участникам, лично написав введение и первую главу, Борис Михайлович отмечал, что проблемы правового положения гражданина в публичной сфере, особенно в сфере защиты его прав от незаконных действий администрации, весьма интересны для ученых-административистов и многие из них посвящают свои труды данным вопросам. Однако проблемы правового положения гражданина в публичной сфере обычно рассматриваются на основе общей посылки о свободах человека, вопреки тем обязанностям, что навязывает ему государство. Такая трактовка темы имела объективные основания в буржуазном обществе как реально существующие противоречия публичных и частных интересов и отчуждение личности при эксплуататорском строе.

В отличие от буржуазного общества социализм предполагает широкие права и свободы граждан, которые не только провозглашаются, но и наполняются новым социальным содержанием, обеспеченным материальными гарантиями. В целях обеспечения гарантий прав и свобод граждан государством принимаются законодательные акты, содержащие нормы о правах и свободах. На первых порах становления советского государства особое значение имело принятие Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа 1918 г. Опираясь на труды В.И. Ленина, Б.М. Лазарев указывал на то, что советское государство начинает свою деятельность не с юридического закрепления правового статуса гражданина, а с изменения условий жизни

---

трудящихся, их реального положения. Таким образом, законодательно было положено начало устранению разрыва между провозглашением прав и свобод и реальной их реализацией гражданами России [1, с. 4].

В первых же декретах советской власти провозглашалась идея связанности органов государства законом и обязанность граждан соблюдать законы. В 1918 г. на VI Всероссийском съезде Советов было принято постановление «О точном соблюдении законов», согласно которому не только граждане, но и должностные лица призывались к строжайшему соблюдению законов РСФСР и издаваемых центральной властью постановлений, положений и распоряжений. Кроме того, законодательно устанавливались меры защиты прав граждан от незаконных действий администрации. Например, указанным постановлением в обязанность всем должностным лицам советских учреждений вменялось составление соответствующего краткого протокола по требованию любого гражданина, равно как и запрещалась волокита, учинение должностным лицом препятствий в законных притязаниях гражданина [1; 2, с. 275].

В 1919 г. на съезде РКП(б) была принята программа, в которой особо подчеркивалось, что социалистическое государство не только предоставляет трудящимся широкие права, но и заинтересовано в максимально полной их реализации. В программе ставилась задача по вовлечению все более широких масс трудящегося населения в пользование демократическими правами и свободами и расширению материальной возможности этого [1; 3].

Одним из принципов нового, социалистического, государства стало участие трудящихся в государственном управлении. Гражданин, принадлежащий к трудящимся классам, наделялся правом участия в голосовании и выборах, тем самым подтверждалось его право участия в государственном управлении.

В 1921–1922 гг. были годами, когда сущность административного законодательства претерпела большие изменения, затронувшие в первую очередь сферу прав и обязанностей граждан. Это было связано с тем, что с 1921 г. советское государство взяло курс на более полную и детальную регламентацию деятельности органов государственного управления. Были отменены введенные в годы Гражданской войны ограничения свободы передвижения, закреплена свобода выбора места работы и рода занятий. Было запрещено выселять граждан в административном порядке из жилых помещений, резко ограничено применение в административном порядке арестов, конфискации, штрафов и реквизиций. Органам государственного управления запрещалось вмешиваться в судебные тяжбы. По инициативе В. И. Ленина

---

был учрежден прокурорский надзор за деятельностью всех звеньев аппарата управления, кроме СНК РСФСР.

Постановлением III Всесоюзного съезда Советов (1923) «О советском строительстве» были утверждены мероприятия по укреплению законности, цель которых состояла в усилении борьбы с административным произволом, взяточничеством, грубым и невнимательным отношением к гражданам, фактами злоупотребления власти и др. Наложение административных штрафов стало возможным только в силу решения уполномоченного органа, а их размеры могли быть установлены только в законодательном порядке.

Со ссылкой на труды В.И. Ленина Б.М. Лазарев писал, что аппарат советского государственного управления должен действовать так, чтобы обеспечивались как общие, так и индивидуальные интересы. Защиту прав граждан от нарушений В.И. Ленин рассматривал как требование, обращенное ко всем советским органам, особенно к их руководителям. По его мнению, они должны оказывать содействие гражданам в реализации их прав, *«научить их (и помочь им) воевать за свое право по всем правилам закона»* [1; 4].

Б.М. Лазарев подчеркивал, что курс ВКП(б) на укрепление социалистической законности встретил яростное сопротивление со стороны Троцкого и его сторонников, которые выступали за «казарменный коммунизм» [1, с. 7]. Всякую демократию они объявляли буржуазной. Образцом законности для них были армейские порядки. Они требовали «огосударствления профсоюзов», превращения их в органы массового принуждения по отношению к рабочим. Человек, как утверждал Троцкий, по природе своей есть довольно-таки ленивое животное, которое нужно заставлять работать и выполнять приказы путем революционного насилия [1].

Далее Б.М. Лазарев писал о том, что требование В.И. Ленина оказывать содействие гражданам в реализации их прав поставило перед учеными-административистами Советской России задачу теоретической разработки административно-правовых проблем статуса гражданина первого в мире социалистического государства, проблем взаимоотношения гражданина с органами государственного управления. Борис Михайлович сетовал на то, что эта задача тогда не была выполнена. Ученых-административистов, стоявших на марксистских позициях, было очень мало, а та часть старой интеллигенции, которая пошла на службу советской власти, долго не могла осмыслить советское административное законодательство и те принципы, которые лежали в его основе [1, с. 7–8]. Такие прогрессивные русские административисты дореволюционной России, как А. Елистратов,

---

В. Кобалевский, главным в административном праве считали регулирование взаимоотношений гражданина с публичными службами. Они явно недооценивали значения административно-правовых норм, которые регулируют устройство и функционирование аппарата государственного управления, норм, которые определяют правовой статус предприятий, учреждений и организаций, и др. Когда после революции выдвинулась проблема организации управления народным хозяйством и социально-культурным строительством, дореволюционные административисты оказались неспособными дать ответы на теоретические вопросы правового регулирования советского государственного управления. В большинстве работ первых советских административистов советское государственное право рассматривалось как особый вид буржуазного права, допускающий отдельные элементы товарных отношений, отсюда делался общий вывод, будто право не имеет перспектив развития в Советском государстве, право все шире заменяется боевыми приказами, а законность должна уступить место революционной целесообразности. Труды о субъективных правах граждан считались многими теоретиками-юристами архаизмом или проявлением буржуазного индивидуализма. Так, А. Малицкий заявлял, что «носителем прав является не индивид, не личность, а государство» [1; 5]. Н.П. Карадже-Искров в 1927 г. писал: «Наше государство не склонно выдвигать па первый план личность. Наоборот, оно рассматривает отдельных лиц как средство для достижения своих целей... у нас личность не является чем-то самоценным. Она есть лишь винтик огромной машины. Поэтому и обеспечение ее прав стоит на втором плане» [1; 6, с. 39].

Одной из первых достойных работ, где анализировались нормы советского административного права о гражданине с учетом практики их применения, Б.М. Лазаревым была признана книга М.Д. Загряцкого «Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве», выпущенная в 1924 г.

Продолжая свой исторический опус о положении личности в обществе, Б.М. Лазарев отмечал, что в начале 1930-х гг. наука административного права вообще перестала существовать, причем официально. Автором настоящей работы ранее анализировались и приводились причины такого явления [7, с. 77–85]. К их числу отнесены, например, неразвитость и отсутствие научных работ по теории советского государственного права; одностороннее – в сторону наиболее устоявшейся и популярной в те годы управленческой теории, разработанной лично В.И. Ульяновым (Лениным), и ограниченное рамками науки управления развитие теории административного права; широ-

---

кое использование государственным партийным аппаратом методов политических репрессий и внесудебной расправы (за исследования в области административного права отдельные ученые не только подвергались гонениям, но и были вынуждены надолго покинуть университеты или даже на время прекратить заниматься наукой вообще, например И. И. Евтихийев); формирование к началу XX в. таких наук, как финансовое, земельное, трудовое право и «отпочковывание», «растаскивание» норм административного права по новым отраслям.

Тем не менее отрасль административного права, по утверждению Б. М. Лазарева, продолжала развиваться. Развитие шло в первую очередь по пути расширения социально-экономических и политических прав советских людей. Данный процесс был связан с успехами в создании материально-технической базы социализма, в развитии народного образования, культуры, науки, здравоохранения. Законодательно вводились разрешительные меры и различные административные меры ограничительного характера, направленные на укрепление общественного порядка и общественной безопасности. Получал развитие институт административной ответственности. При всем этом наблюдалось снижение общественного контроля за работой аппарата управления [1, с. 8].

Лишь в 1938 г. наука административного права была «восстановлена в правах». Положительным фактором к тому послужило принятие Конституции СССР 1936 г., провозгласившей построение основ социализма [1, с. 9]. Важнейшие стратегические ориентиры развития союзного государства, заложенные в Конституции 1936 г., предопределили новые направления фундаментальных академических исследований в Институте государственного права АН СССР (ныне Институт государства и права Российской академии наук). В 1936 г. перед Институтом была поставлена задача определить предмет науки советского административного права, а позже, в 1937 г., – занять лидирующие позиции в разработке основ академической фундаментальной науки административного права. К реализации этих задач Институт привлек А. И. Елистратова, С. М. Берцинского, А. Ф. Евтихьева и некоторых других ученых [7, с. 77–85]. Так, начали публиковаться работы, в которых речь шла о том, что субъектом административного права выступет гражданин, причем такой, который не только обладает обязанностями и правами, но и может защищать их от нарушений со стороны администрации, что права советского гражданина направлены как на удовлетворение его личных интересов, так и на достижение целей социалистического государства, что для реализации прав граждан необходима четкая работа аппарата управ-

---

---

ления и что гражданин обладает правом на участие в государственном управлении [8; 9, с. 111–129]. Тем самым был сделан принципиально важный шаг в разработке теоретических проблем правового статуса советского гражданина, его взаимоотношений с органами государственного управления.

В 1948 г., т.е. после Великой Отечественной войны, вышла книга Л.Е. Лунова, С.С. Студеникина и Ц.А. Ямпольской «Социалистическая законность в советском государственном управлении» [10], где законность связывалась с защитой прав граждан, предусмотренных административно-правовыми нормами, а также с выполнением гражданами их обязанностей в сфере управления. Эта работа представляет интерес в первую очередь потому, что авторами была предложена дефиниция административного усмотрения. Административное усмотрение определено или как право администрации самостоятельно оценивать обстановку и решать вопросы на основании и во исполнение законов, выбирая один из допускаемых им вариантов, в целях, предписываемых законом. Отдельное место получило рассмотрение вопроса о гарантиях законности и праве гражданина на жалобу [10, с. 37].

Послевоенное налаживание жизни в 50-х гг. прошлого столетия, энтузиазм советских граждан опосредовали широкое внимание к проблемам правового статуса гражданина. Среди работ административистов того времени Б.М. Лазарев особо выделил статью Ц.А. Ямпольской «О субъективных правах граждан и их гарантиях» [11, с. 166–167] и главу о гражданине как субъекте административного права в ее докторской диссертации [12]. Он признавал, что в этих работах, написанных с позиций общей теории государства и права, государственного и административного права, был сделан значительный шаг вперед в исследовании вопроса о статусе гражданина и его взаимоотношениях с органами государственного управления [1, с. 9–10].

50–60-е гг. XX в. были отмечены выходом работ Г.И. Петрова, в которых большое внимание уделялось административно-правовым отношениям с участием граждан. В них автор высказал положения, которые до сих пор остаются дискуссионными (например, тезис о возможности существования административно-правовых отношений и без участия органа управления). В учебнике по советскому административному праву впервые появилась глава, где была дана общая характеристика статуса гражданина как субъекта советского административного права [13; 14].

В годы хрущевской оттепели, а точнее в 1966 г., была защищена кандидатская диссертация А.М. Абесадзе «Субъективные права граждан СССР в сфере государственного управления и их админи-

---

стративно-правовая охрана» [15]. В работе Альберта Михайловича Б.М. Лазарев признал ценным понимание автором того, что административное право регулирует многие стороны бытового и иного обслуживания граждан, в результате чего у гражданина имеются соответствующие субъективные права. Между тем Борис Михайлович отметил ошибочность позиции диссертанта в том, что эти права он причислил к разряду «субъективных прав в сфере управления» [1, с. 10]. Высоко оценил Б.М. Лазарев вышедшее в 1968 г. учебное пособие В.В. Малькова «Административное законодательство о правах и обязанностях советских граждан» [16], в котором, по убеждению Бориса Михайловича, автор удачно продемонстрировал, как нормы действовавших тогда конституций детализируются в административном законодательстве. И второе ценное, что выделил Б.М. Лазарев в указанной работе В.В. Малькова, – это то, что им впервые обозначена роль административных гарантий прав советских граждан. Кроме того, автор ввел отдельную главу о роли общественности в охране прав граждан.

Наиболее широко, по мнению Б.М. Лазарева, исследования ученых-административистов по вопросам статуса гражданина и охраны прав граждан развернулись в конце 1960-х – начале 1970-х гг. Б.М. Лазарев писал: «Если постараться дать их общую характеристику, то придется констатировать, что главное внимание в этих работах уделялось: во-первых, проблеме участия граждан в государственном управлении (здесь особо следует отметить работы Ю.М. Козлова), во-вторых, проблеме административной ответственности граждан (труды А.Е. Лунева, Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, О.М. Якубы, Л.Л. Попова, А.П. Шергина, И.И. Веремеенко, М.С. Студеникиной и др.), в-третьих, проблемам охраны прав граждан: право жалобы, гарантии прав гражданина как участника юрисдикционного административного процесса (работы В.И. Ремнева, Н.Г. Салищевой и т.д.)». При этом ученый отметил, что проблемы содержания самих прав и обязанностей граждан, предусмотренных нормами административного права, и проблемы взаимоотношений гражданина с органами государства, с предприятиями, учреждениями и организациями в различных отраслях управления, хозяйства и социально-культурной деятельности остались в стороне интересов ученых-административистов и были наименее разработанными. Главное внимание уделялось деятельности аппарата государственного управления, его устройству, компетенции различных его звеньев. Проблема же отношений граждан с органами управления чаще всего стоит на втором плане. Он также подчеркнул, что исследователи пишут о полномочиях органов управления,

---



---

о структуре различных органов, например здравоохранения, и в то же время обходят молчанием вопросы прав граждан, в том числе в сфере здравоохранения. Не пишут о том, как должна быть оказана медицинская помощь, какие медицинские действия совершаются при согласии больного, какие в обязательном порядке, а какие принудительно. В результате подобного подхода нередко из поля зрения ученых исчезают те нормы административного права, которые непосредственно связаны с обеспечением прав человека. А это и есть тот пробел в науке административного права, который нужно было восполнить [1, с. 10–11].

Большое значение для решения вопросов взаимоотношения граждан и аппарата управления имело принятие Конституции СССР 1977 г., которая, по мнению Б.М. Лазарева, значительно расширила круг прав и свобод советских граждан, определила их основные обязанности, укрепила гарантии прав и свобод. Права граждан наполнились более богатым содержанием [1, с. 11].

Послевоенные проблемы неразвитости правовых отношений «гражданин – аппарат управления» Б.М. Лазарев связывал с тем, что долгое время государству приходилось сосредоточивать свои ресурсы и усилия на решении первоочередных задач, на том, от чего зависело само его существование. Советские люди преодолевали порой невероятные трудности, шли сознательно на огромные жертвы во имя будущего страны. Только в конце 1960-х – начале 1970-х гг. государство получило возможность более полно проявлять заботу об условиях труда и отдыха граждан, решать вопросы образования, здравоохранения, жилищных условий граждан и другие социальные вопросы.

Б.М. Лазарев выразил убежденность в том, что с принятием Конституции 1977 г. возросла роль административного законодательства в реализации конституционных положений, поскольку нормы административного законодательства конкретизируют статьи Конституции об основных правах и обязанностях граждан, устанавливают порядок их реализации, детально очерчивают их гарантии, наконец, дополняют разнообразными правами и обязанностями, не упомянутыми в Конституции. «Очень часто даже невозможно указать ту грань, где нормы государственного права о гражданине “перерастают” в нормы административного права», – отмечал Б.М. Лазарев [1, с. 12]. Нормы административного права, как известно, устанавливают компетенцию и порядок деятельности органов государственного управления, а именно с этими органами граждане наиболее часто вступают во взаимоотношения, реализуя свои права,



обязанности и законные интересы. Между тем уместно оговориться, что сам Б.М. Лазарев в диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, посвященной теоретическим вопросам компетенции органов советского государственного управления [17], которую он защитил в 1974 г., не обращался к вопросам обеспечения прав и законных интересов граждан. Он подробно рассматривал принципы разграничения компетенции между представительными и исполнительными органами государственной власти, функции органов управления (прогнозирование, организацию, регулирование, руководство, учет, контроль) и другие вопросы.

В 1980-х гг. Борис Михайлович продолжал много работать. Совместно с соратниками и коллегами он выпускал такие широко известные монографии, как «Управленческие процедуры» (1985), «Государственное управление на этапе перестройки» (1988), и др. Финальной его работой, к сожалению, незаконченной, вышедшей после его ухода из жизни в 2002 г., стала монография «Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование)» [18]. Эта книга была завершена коллегой Бориса Михайловича Надеждой Георгиевной Салищевой, при помощи рукописей, которые были переданы родными ученого. Данная работа стала плодом многолетнего труда Бориса Михайловича. В ней нашли отражение историко-правовые вопросы развития Российского государства и права начиная с реформ Временного правительства, очерки о государственном устройстве царской России, размышления о проблемах создания Советской республики и ее первой Конституции, оценка перестройки конца 1980-х – начала 1990-х гг. и размышления ученого о перспективах российской демократии.

Труды Б.М. Лазарева не теряют своей актуальности и в наши дни. В его работах можно найти ответы на многие вопросы не только из прошлого, но и из настоящего.

### Список литературы:

1. Гражданин и аппарат управления СССР / [А.П. Алехин, К.С. Будаева, Н.Ф. Лопатина и др.] ; отв. ред. Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1982. – 269 с.
2. Глезерман, Г.Е. Исторический материализм и развитие социалистического общества / Г.Е. Глезерман. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1973. – 349 с.
3. Патюлин, В.А. Интересы государства и граждан при социализме / В.А. Патюлин // Советское государство и право. – 1972. – № 5. – С. 20–29.
4. Письмо Ленина В.И. к профессору Адоратскому. – URL: [https://studme.org/89656/pravo/uprazhdenie\\_traditsionnoy\\_rossiyskoy\\_advokatury\\_dekretom\\_sude\\_noyabrya\\_1917\\_sozdanie\\_sovetskoy\\_advokatu](https://studme.org/89656/pravo/uprazhdenie_traditsionnoy_rossiyskoy_advokatury_dekretom_sude_noyabrya_1917_sozdanie_sovetskoy_advokatu)

- 
5. Малицкий, А. Советская конституция / А. Малицкий. – Харьков, 1924. – URL: <https://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=893862>
  6. Карадже-Искров, Н.П. Новейшая эволюция административного права / Н.П. Карадже-Искров. – Иркутск : Издат. бюро Иркут. гос. ун-та, 1927 (тип. изд-ва «Власть труда»). – 39 с.
  7. Кобзарь-Фролова, М.Н. От государственного права до административного права и административного процесса: путь длиною в 85 лет / М.Н. Кобзарь-Фролова // Государство и право. – 2021. – № 10. – С. 77–85.
  8. Студеникин, С.С. О рационализации госаппарата / С.С. Студеникин // Вопросы советского строительства : сб. ст. / под ред. А. Алымова, Н. Челябинова ; Ком. акад. Ин-т сов. строительства и права. – М. : Власть советов, 1934 (Л. : Тип. «Коминтерн»).
  9. Петров, Г. Советское административное право : учебник / Г. Петров, С. Студеникин, С. Чугунов. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 431 с.
  10. Социалистическая законность в советском государственном управлении / А.Е. Лунев, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская ; под общ. ред. С.С. Студеникина. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 136 с.
  11. Ямпольская, Ц.А. О субъективных правах граждан и их гарантиях. / Ц.А. Ямпольская // Вопросы советского государственного права. – М. : Изд-во АН СССР, 1959. – С. 145–226.
  12. Ямпольская, Ц.А. Субъекты советского административного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ц.А. Ямпольская. – М., 1958. – 38 с.
  13. Петров, Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров // Учен. записки Ленингр. юрид. ин-та им. М.И. Калинина / редкол. : Н.И. Бутин (отв. ред.) и др. – Л., 1954. – Вып. 6.
  14. Петров, Г.И. Советское административное право. Часть общая / Г.И. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. – 304 с.
  15. Абесадзе, А.М. Субъективные права граждан СССР в сфере государственного управления и их административно-правовая охрана : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Абесадзе; Тбилис. гос. ун-т. – Тбилиси : Изд-во Тбилис. ун-та, 1966. – 28 с.
  16. Мальков, В.В. Административное законодательство о правах и обязанностях советских граждан : учеб. пособие. – М. : Знание, 1968. – 79 с.
  17. Лазарев, Б.М. Теоретические вопросы компетенции органов советского государственного управления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Б.М. Лазарев. – М. : Ин-т сов. права АН СССР, 1974. – 40 с.
  18. Лазарев, Б.М. Можно ли было сохранить СССР (правовое исследование) / Б.М. Лазарев. – М. : Юрист, 2002. – 351 с.

**В. М. Редкоус,**  
доктор юридических наук, профессор,  
ведущий научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса  
Института государства и права РАН

**V. M. Redkous,**  
Doctor of Law, Professor,  
Leading researcher of the Sector  
of Administrative Law  
and Administrative Process  
of the Institute of State and Law  
of the RAS  
rwmmos@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-26-38

## ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ТРУДАХ ПРОФЕССОРА А.Е. ЛУНЕВА: НОВЫЕ ГРАНИ АКТУАЛЬНОСТИ

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью совершенствования правового регулирования общественных отношений в связи с реформированием конституционного и административного законодательства, потребностями расширения методологических рамок проведения административно-правовых исследований.

Цель статьи – проанализировать научные взгляды одного из ведущих советских ученых-правоведов, государствоведа, административиста доктора юридических наук, профессора Александра Ефремовича Лунева, показать их актуальность и востребованность для современного развития российской правовой науки, в том числе и для административного права. Реализация поставленных задач была достигнута с помощью общенаучных (диалектический, анализ, синтез) и частнонаучных методов (формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический).

Несмотря на формационные различия между современностью и временем выхода трудов А.Е. Лунева, продолжают оставаться актуальными его взгляды, касающиеся: определения государственной дисциплины и ее видов; диалектической связи государственной дисциплины и законности; определения направлений совершенствования аппарата государственного управления, обязанностей и прав органов исполнительной власти, координации их деятельности и взаимодействия; повышения эффективности правотворческой деятельности как на общегосударственном уровне, так и на уровне отдельных субъектов, ведомственном уровне; формирования системы мер обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении; повышения образовательного и профессионального уровня служащих государственного аппарата, их ответственности за результаты своей деятельности и ряда других вопросов.

Анализ научного наследия А.Е. Лунева позволяет сделать вывод, что законность и государственная дисциплина являются важнейшими предпосылками и условиями реализации основных задач и функций современного Российского государства, во многом обуславливают реализацию остальных принципов государственного управления, обеспечивают единство правового поля и эффективность правового регулирования общественных отношений.

Работы А.Е. Лунева, кроме того, имеют определенную ценность для развития современных научных взглядов в области общей теории права, конституционного права, теории государственного управления, методологии проведения научных исследований.

**Ключевые слова:** административное право, государственное управление, публичная власть, исполнительная власть, государственная дисциплина, законность,

---

средства обеспечения законности, государственный аппарат, государственные органы, органы исполнительной власти, административная реформа, методология научных исследований.

## ISSUES OF STATE DISCIPLINE IN THE WORKS OF PROFESSOR A.E. LUNEVA: NEW FACETS OF RELEVANCE

**Abstract:** *the relevance of the article is due to the importance of improving the legal regulation of public relations in connection with the reform of constitutional and administrative legislation, the need to expand the methodological framework for conducting administrative and legal research.*

*The purpose of the article is to analyze the scientific views of one of the leading Soviet legal scholars, statesman, administrative scientist, Doctor of Law, Professor Lunev Alexander Efremovich, to show their relevance and relevance for the modern development of Russian legal science, including for administrative law. The implementation of the tasks set was achieved with the help of general scientific (dialectical, analysis, synthesis) and private scientific methods (formal legal, comparative legal, historical).*

*Despite the formational differences between the present and the time when the works of A. E. Lunev, his views continue to be relevant regarding: the definition of state discipline and its types; dialectical connection between state discipline and legality; determining directions for improving the state administration apparatus, duties and rights of executive authorities, coordinating their activities and interaction; improving the efficiency of law-making activities both at the national level and at the level of individual subjects, departmental level; formation of a system of measures to ensure the rule of law and discipline in public administration; raising the educational and professional level of employees of the state apparatus, their responsibility for the results of their activities; and a number of other questions.*

*Analysis of the scientific heritage of A. E. Luneva allows us to conclude that legality and state discipline are the most important prerequisites and conditions for the implementation of the main tasks and functions of the modern Russian state, largely determine the implementation of other principles of public administration, ensure the unity of the legal field and the effectiveness of legal regulation of public relations.*

*Also the works of A. E. Lunev have a certain value for the development of modern scientific views in the field of general theory of law, constitutional law, public administration theory, research methodology.*

**Keywords:** *administrative law; public administration; public authority; executive power; state discipline; legality; means of ensuring the rule of law; state machine; state bodies; executive agencies; administrative reform; research methodology.*

Анализ современных научных исследований в области административного права показывает, что в них недостаточно места отводится вопросам разработки такого важного понятия, как «государственная дисциплина». Современные учебники по административному праву [1–9] не содержат глав и параграфов, посвященных анализу понятия и содержания государственной дисциплины как важнейше-

---

го социально-правового явления, уже доказавшего право на существование. В названных учебниках, и то не во всех, рассматриваются лишь вопросы законности в государственном управлении, в деятельности исполнительной власти, система административно-правовых средств ее обеспечения. Это говорит о том, что практически прервалась добрая научная административно-правовая традиция, базирующаяся на достижениях административистов предшествующих поколений, рассматривать законность в тесной связи с государственной дисциплиной, показывать грани взаимодействия данных явлений, что помогло в свое время значительно обогатить административно-правовую науку и расширить практику применения арсенала административно-правовых средств для повышения эффективности государственного управления.

Одним из немногих учебников, в котором рассмотрены вопросы государственной дисциплины, является учебник «Российское административное право», подготовленный В. М. Манохиным, Ю. С. Адушкиным и З. А. Багишаевым [10, с. 205–208]. *Ими сформулирована позиция, согласно которой государственная дисциплина заключается в соблюдении и точном и неуклонном исполнении государственными организациями, рабочими и служащими, общественными организациями и гражданами установленных государством правил и конкретных предписаний по практическому осуществлению государственных задач и функций.* В качестве характерного признака государственной дисциплины названо то обстоятельство, что, по крайней мере, одним из участников отношений должно являться государство, представляемое соответствующим органом или должностным лицом. Это позволяет отделить государственную дисциплину от других видов дисциплины, существующих в обществе.

Названными авторами выделены критерии классификации государственной дисциплины, имеющие наибольшее значение для практики государственного руководства: организационный, функциональный и функционально-организационный.

*Организационный* критерий служит основанием деления государственной дисциплины на виды применительно к структуре областей государственного руководства. В связи с этим выделяют промышленную, транспортную, строительную, воинскую и иные виды государственной дисциплины.

Суть *функционального* критерия заключается в том, что виды государственной дисциплины выделяются с учетом и на основе различия функций управления, из которых складывается содержание любой управленческой деятельности: прогнозирования, планиро-

---

вания, финансирования, кадрового обеспечения, учета и контроля и ряда других. Это позволяет говорить о таких видах государственной дисциплины, как плановая, финансовая, штатная, служебная (для служащих), исполнительская, отчетно-статистическая и др. Содержание функциональной дисциплины составляют установленные и действующие правила по реализации каждой функции управления, лежащие в основе того или иного вида дисциплины, выделенного по функциональному критерию.

Для обозначения различий в организационных масштабах действия правил функциональной дисциплины (в масштабе отрасли управления и т.д.) применяется *функционально-организационный* критерий деления государственной дисциплины, позволяющий рассматривать, например, финансово-промышленную дисциплину.

Определение государственной дисциплины, предложенное В.М. Манохиным, Ю.С. Адушкиным и З.А. Багишаевым, аккумулировало имевшие место наработки определений государственной дисциплины, закрепленные в трудах отечественных ученых [11–15].

Важность нового научного осмысления понятия «государственная дисциплина» вызвана целым рядом обстоятельств, среди которых необходимо выделить следующие.

Во-первых, во всех областях государственной жизни Российской Федерацией решаются сложные задачи, реализуются как внешние, так и внутренние функции современного Российского государства, прежде всего экономическая функция и функция обеспечения национальной безопасности, что явно следует из содержания Послания Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 21 апреля 2021 г. [16]. «Усилия каждого уровня власти, бизнеса, институтов развития, Российской академии наук должны быть подчинены главной, центральной задаче – повышению качества жизни наших людей», – сказал В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию. А это невозможно без государственной дисциплины.

Во-вторых, современное конституционное развитие Российской Федерации требует продолжения начатых преобразований политической, правовой, экономической и социальной систем нашей страны, что неизбежно требует четких согласованных действий всех звеньев публичной власти [17], которые могут быть осуществлены только в рамках достижения соответствующего уровня государственной дисциплины.

В-третьих, без четкой государственной дисциплины достаточно проблематично осуществлять совершенствование форм и методов государственного управления, государственной экономической де-

---

тельности как важнейшей предпосылки прогрессивного развития нашего государства [18; 19].

В-четвертых, продолжающееся реформирование российского административного и административно-процессуального законодательства, проведение административной реформы также требует единства подходов и действий уполномоченных государственных органов, что возможно только в рамках четкого осуществления государственной дисциплины [20–22]

В-пятых, усиление государственной дисциплины просто необходимо для противодействия неблагоприятному влиянию санкций, направленных против Российской Федерации, и организации работы по минимизации наносимого ими ущерба различным областям государственной деятельности нашей страны [23; 24].

В этой связи хотелось бы обратиться к анализу наследия тех ученых-административистов, которые внесли весомый вклад в разработку научных представлений о государственной дисциплине. К их числу по праву относится и заслуженный деятель науки РСФСР, доктор юридических наук, профессор Александр Ефремович Лунев [25]. И. В. Глазунова справедливо отметила, что А. Е. Лунева можно смело назвать «пионером фундаментальной разработки проблем административной ответственности, перу которого принадлежат интересные содержательные научные работы о проблемах демократических основ государственного управления, формах и методах его осуществления. Значительное научное наследие ученого посвящено проблемам военно-административного направления» [26]. Однако перечень научных заслуг А. Е. Лунева не будет полным, если не отметить его вклад в развитие понятие «государственная дисциплина».

Вначале хотелось бы остановиться на статье А. Е. Лунева «Некоторые теоретико-правовые вопросы науки управления» (1966), где он не оперирует понятием «государственная дисциплина», однако предлагает целый ряд революционных для того периода развития нашего государства и общества мер, которые уже в то далекое время теоретически обосновывали необходимость проведения административной реформы в современном ее понимании и которые впоследствии легли в основу взглядов А. Е. Лунева на государственную дисциплину.

Квинтэссенцией содержания статьи является указание на то, что «необходимо изучение практики управления *во всех* ее проявлениях, необходимо научно-критическое исследование практики, позволяющее видеть перспективу ее развития». С точки зрения А. Е. Лунева, наука управления охватывает общие проблемы, относящиеся ко всем сферам управления.

---



---

Важными предпосылками эффективности государственного управления А. Е. Лунев, кроме того, считал координацию деятельности министерств, правильное определение их компетенции; совершенствование деятельности органов прокуратуры, в особенности осуществления ею общего надзора, и народного контроля. История развития органов контроля, по его мнению, являющихся составной частью системы государственного управления, также доказывает, что несовершенное определение их компетенции порождает на практике то пассивность этих органов, то такую активность, которая иногда мешает нормальной деятельности подконтрольных органов, особенно органов управления экономикой [27, с. 3–10].

А. Е. Лунев в работе «Советский государственный аппарат» (1972) говорит, что *законность*, представляющая собой юридическое выражение объективных, познанных потребностей общественного развития, обеспечивает осуществление общегосударственных мероприятий в интересах большинства членов общества, пресекает и карает корыстные антиобщественные действия отдельных людей, препятствует проявлениям ведомственности и местничества, обеспечивает строжайшее соблюдение государственной, производственной и трудовой дисциплины. Принцип законности в государственном управлении означает как единообразное понимание и применение законов всеми государственными органами, должностными лицами, гражданами и общественными организациями, так и наличие законов, объективно выражающих волю трудящихся и отражающих требования познанных объективных закономерностей общественного развития [28, с. 12].

Важной гарантией законности является соблюдение государственным аппаратом государственной дисциплины. Дисциплина – необходимое условие совместной деятельности больших и малых коллективов людей. Ее сущность состоит в соблюдении установленных порядков, регламентируемых либо государством, либо общественной организацией; выполнении требований государства, выраженных в правовых актах, изданных полномочными государственными органами. Эти требования обязательны для всех, кому они адресованы, и до тех пор, пока они не отменены, их обязаны соблюдать и ими должны руководствоваться [28, с. 43–44]. Государственная дисциплина обеспечивает четкую организацию деятельности сложного государственного механизма, способствует укреплению порядка. Ее значение особенно велико в экономических связях между различными субъектами. Особо подчеркивается, что дисциплина включает в себя элемент сознательности.

---



---

А.Е. Лунев является автором гл. X «Способы обеспечения законности и государственной дисциплины» в коллективной монографии «Методы и формы государственного управления» (1977). Разносторонняя деятельность по управлению делами государства требует согласованных действий, организованности и порядка, т.е. дисциплины в общегосударственном масштабе. А.Е. Лунев пишет, что применительно к социалистическому обществу государственная дисциплина поддерживается прежде всего морально-воспитательными и организационными средствами. Вместе с тем она охраняется авторитетом государства, наделенного правомочием применять принуждение, дозволенное законом, в целях ее поддержания. Сущность дисциплины заключается в повиновении установленному порядку, регламентируемому либо государством, либо соответствующей общественной организацией. Государственная дисциплина означает повиновение порядкам и правилам, установленным полномочными органами государства, основанным на законах, выполнении распоряжений начальников [29, с. 167–168].

Как подчеркивал А.Е. Лунев, «в советском государстве законность в управлении обеспечивается прежде всего политическими, социальными, правовыми и экономическими гарантиями» [29, с. 171]. Этот вывод верен и для современного российского общества, в принципе, гарантии обеспечения законности в государственном управлении остались те же, однако они наполнились новым содержанием, соответствующим современному политико-правовому и экономическому развитию нашей страны. «Народный, ведомственный, судебный, арбитражный контроль, контроль Советов народных депутатов, надзор прокуратуры и право жалобы образуют организационно-правовую систему способов обеспечения законности в государственном управлении. Каждый из способов призван содействовать предупреждению и раскрытию нарушений законности», – отмечал А.Е. Лунев [29, с. 173].

В 1975 г. вышла коллективная монография «Социалистическая законность и государственная дисциплина», подготовленная А.Е. Луневым, В.С. Тадевосяном, А.Ф. Шебановым, Р.О. Халфиной, С.А. Ивановым, ответственным редактором которой стал член-корреспондент Академии наук СССР В.Н. Кудрявцев [30]. В данной монографии профессор А.Е. Лунев опубликовал следующие параграфы: соблюдение законности в государственном управлении – конституционная обязанность государственных органов и должностных лиц; соблюдение законности в государственном управлении – конституционная обязанность граждан и общественных организаций; значение

---

---

законности и государственной дисциплины в условиях научно-технического прогресса; сущность и основные виды контроля; прокурорский надзор за соблюдением законности; судебный и арбитражный контроль; административные меры борьбы с правонарушениями.

Как констатирует А. Е. Лунев, государственная дисциплина – *это точное соблюдение всеми организациями и гражданами установленного Советским государством порядка деятельности государственных органов, предприятий и учреждений по выполнению возложенных на них государственных обязанностей*. Основой государственной дисциплины является социалистическая законность. Составными ее частями служат плановая, финансовая, договорная, технологическая и другие виды дисциплины [30, с. 15–16].

В названной работе в полную силу проявилась научная смелость А. Е. Лунева: он, невзирая на существовавшие идеологические рамки, предпринял усилия по определению таких негативных черт, влияющих на государственную дисциплину и законность в государственном управлении, как ведомственность, местничество, бюрократизм. По его мнению, ведомственность проявляется в действиях, направленных на создание условий, выгодных для данной отрасли управления, данного производственного объединения, предприятия, учреждения вопреки и во вред общегосударственным интересам. Иногда ведомственность проявляется в стремлении скрыть недостатки в работе подчиненных органов, чтобы избежать критики, не потерять поощрительные денежные надбавки, быть названными в числе хорошо работающих. Несовместимо с законностью и государственной дисциплиной местничество. Оно проявляется в стремлении любыми способами добиться привилегии району, городу, области, используя в этих целях личные связи, приятельские отношения с теми, от кого зависит получение привилегии. Порождает нарушения законности и способствует этим нарушениям также бюрократизм отдельных руководящих работников государственного аппарата. Часто бюрократизм проявляется в безразличии к нуждам и просьбам людей, в формальных отписках, прикрываемых проверками [30, с. 19–22].

С точки зрения А. Е. Лунева, можно выделить ряд наиболее актуальных теоретико-практических задач, решение которых будет способствовать укреплению режима законности и государственной дисциплины в управлении на всех его уровнях: во-первых, следует продолжать развивать правотворческую активность законодательных органов; во-вторых, законом должны быть четко (а не в общих чертах) определены обязанности и права (компетенция) органов управления, их должностных лиц, служащих; в-третьих, необходимо

---

---

совершенствовать стиль и методы контроля и надзора за тем, как органы управления и служащие их аппаратов выполняют предписания законов. Активность и правовая квалифицированность контрольного и надзорного механизмов – важнейшее условие действенности законов, предупреждения нарушения смысла правовых предписаний, предотвращения ведомственного и местнического их толкования [30, с. 25–26].

А.Е. Лунев рассматривал законность и государственную дисциплину применительно к различным областям государственного управления. В 1976 г. увидела свет его работа «Законность и государственная дисциплина в народном хозяйстве». В ней законность определяется как важнейший принцип строительства государства и деятельности его органов. Его сущность состоит в том, чтобы все государственные органы, учреждения и предприятия, общественные организации, должностные лица и граждане точно и неуклонно исполняли предписания и правила, содержащиеся в законах. По мнению А.Е. Лунева, законность обеспечивает осуществление единой государственной политики во всех сферах и отраслях управления, препятствует ведомственному и местническому подходу к решению общегосударственных вопросов, организует сложный государственный механизм для достижения общегосударственных целей, выраженных в законах. На основе законов с помощью подзаконных правовых актов устанавливаются взаимоотношения между различными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, соблюдение которых образует *государственную дисциплину*: плановую, финансовую, договорную, технологическую [31, с. 5].

А.Е. Лунев отмечал, что законность и дисциплина в государственном управлении народным хозяйством зависят от ряда условий. Во-первых, должен быть установлен научно обоснованный порядок в системе правового регулирования экономикой, исключающий громоздкость, бессистемность, противоречивость, нелогичность правовых актов. Отсутствие такого порядка порождает правовую неопределенность в управленческой деятельности государственных органов, вызывает нарушение законности. Во-вторых, целесообразно развивать правотворческую активность высших государственных органов, которые на основе познанных объективных закономерностей развития общества, на основе глубокого и систематизированного изучения практики применения права должны совершенствовать его. В-третьих, важно обеспечить знание законов и других правовых актов работниками государственного аппарата, которые обязаны применять правовые нормы и контролировать их исполнение. Научно обосно-

---

ванное и совершенное законодательство выполнит свое социально-регулятивное, дисциплинирующее назначение только тогда, когда будет обеспечено единое понимание правовых предписаний всеми работниками управления и соблюдение этих предписаний независимо от местных и ведомственных соображений. В-четвертых, необходимо иметь научно обоснованную систему государственных органов, призванных обеспечить систематический и действенный контроль и надзор за строгим и точным исполнением законов и издаваемых на их основе других правовых актов [31, с. 8–9].

Предпринятая А. Е. Луневым научная разработка вопросов государственной дисциплины и законности не только позволила сформировать его личную позицию по данному вопросу, но и легла в основу выводов и предложений по совершенствованию государственного управления, изложенных в других научных работах [32–37].

Что же является наиболее важным в творческой разработке А. Е. Луневым понятия «государственная дисциплина», заслуживающим пристального внимания современными исследователями? Выделим основные моменты.

Во-первых, само определение государственной дисциплины как *точного соблюдения всеми организациями и гражданами установленного государством порядка деятельности государственных органов, предприятий и учреждений по выполнению возложенных на них государственных обязанностей.*

Во-вторых, тесная, генетическая взаимосвязь государственной дисциплины с законностью, сделанный однозначный вывод, что основой государственной дисциплины является социалистическая законность, а гарантией законности выступает соблюдение государственным аппаратом государственной дисциплины.

В-третьих, разработка связанных с государственной дисциплиной понятий, имеющих административно-правовое содержание, таких как компетенция органов государственного управления, их обязанности и права; координация деятельности и взаимодействия органов государственного управления; система способов обеспечения законности и государственной дисциплины.

В-четвертых, безусловное требование глубокого научного подхода к анализу всех проблем государственного управления, в том числе и государственной дисциплины.

Таким образом, завершая обзор научного наследия профессора Александра Ефремовича Лунева в области государственной дисциплины, можно сделать общий вывод, что его изучение позволит исследователю как сформировать, так и уточнить научную пози-

цию по целому ряду современных проблем как теории государства и права, так и административного права, касающихся: определения государственной дисциплины, ее соотношения с законностью в государственном управлении; классификации видов государственной дисциплины; системы способов (средств) укрепления и обеспечения государственной дисциплины, их дальнейшего совершенствования и развития; основных направлений совершенствования правового регулирования как самой государственной дисциплины, так и связанных с ней институтов.

Дальнейшая научная разработка понятия «государственная дисциплина» будет способствовать наполнению ее новым содержанием, соответствующим развитию Российского государства и общества, что должно стать одним из направлений совершенствования административного законодательства, развития науки административного права и учитываться при проведении в нашей стране административных реформ.

#### Список литературы:

1. Административное право : учебник / под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 392 с.
2. Административное право. Административный процесс : учебник / кол. авт. ; под ред. М.А. Лапиной, Г.Ф. Ручкиной. – М. : Юстиция, 2019. – 578 с.
3. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2000. – 640 с.
4. Братановский, С.Н. Административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / С.Н. Братановский, А.А. Мамедов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 543 с.
5. Волков, А.М. Административное право России : учебник / А.М. Волков. – М. : Проспект, 2017. – 328 с.
6. Волков, А.М. Административное право : учебник / А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М. : Форум : ИНФРА-М, 2012. – 288 с.
7. Попова, Н.Ф. Административное право : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / Н.Ф. Попова. – М. : Юрайт, 2015. – 298 с.
8. Стахов, А.И. Административное право России : учебник для бакалавров / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М. : Юрайт, 2014. – 651 с.
9. Тихомиров, Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
10. Манохин, В.М. Российское административное право : учебник / В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишаев. – М. : Юристь, 1996. – 472 с.
11. Цветков, В.В. Дисциплина и ответственность в аппарате государственного управления / В.В. Цветков, А.И. Щербак. – Киев : Наукова думка, 1985. – 224 с.
12. Манохин, В.М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве / В.М. Манохин. – М., 1970. – 206 с.

13. Шкатулла, В.И. Социологические аспекты дисциплины труда / В.И. Шкатулла // Правовое регулирование общественных отношений / отв. ред. А.Е. Лунев. – М. : ИГП АН СССР, 1976. – С. 91–104.

14. Шорина, Е.В. Контроль и проверка исполнения – важные средства укрепления государственной дисциплины / Е.В. Шорина. – М. : Знание, 1978.

15. Ямпольская, Ц.А. О соотношении понятий законности и государственной дисциплины: вопросы административного и военно-административного права / Ц.А. Ямпольская // Труды военно-юридической академии: вопросы административного и военно-административного права. – М. : РИО ВЮА, 1948, Вып. 7. – С. 52–64.

16. Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ 21 апреля 2021 г. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/65418> (дата обращения: 02.02.2022).

17. Редкоус, В.М. Влияние конституционного развития на современные формы и методы административного регулирования экономической деятельности / В.М. Редкоус // Государственная служба и кадры. – 2021. – № 1. – С. 21–26.

18. Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы) : монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой ; отв. ред. В.М. Редкоус. – Воронеж : Научная книга, 2021. – 252 с.

19. Публичная власть: система, компетенции / М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.Л. Васянина, Е.В. Виноградова, В.М. Редкоус [и др.]. – Воронеж : Научная книга, 2021. – 237 с.

20. Гришковец, А.А. Административная реформа: истоки, современное состояние, перспективы / А.А. Гришковец // Труды Института государства и права РАН. – 2020. – Т. 15, № 2. – С. 135–157.

21. Кобзарь-Фролова, М.Н. К дискуссии о цели и назначении административной ответственности в контексте административной реформы / М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.А. Лебедева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 1(41). – С. 117–120.

22. Щукина, Т.В. Модернизация системы органов исполнительной власти при проведении административной реформы / Т.В. Щукина // Альманах современной науки и образования. – 2007. – № 4. – С. 212–216.

23. О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций : указ Президента РФ от 28 февраля 2022 г. № 79 // Рос. газ. – 2022. – 1 марта.

24. О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 марта 2022 г. № 81 // Рос. газ. – 2022. – 3 марта.

25. Агапов, А.Б. К 100-летию Александра Ефремовича Лунева (22 ноября 1910 г. – 3 мая 1984 г.) / А.Б. Агапов // Административное право и процесс. – 2010. – № 6. – С. 3–6.

26. Глазунова, И.В. О В.И. Ремневе и А.Е. Луневе – видных ученых – сотрудниках ИГП РАН / И.В. Глазунова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1. – С. 77–83.

---

27. Лунев, А.Е. Некоторые теоретико-правовые вопросы науки управления / А.Е. Лунев // Правовые проблемы науки управления / отв ред. А.Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1966. – С. 3–10.

28. Лунев, А.Е. Советский государственный аппарат / А.Е. Лунев. – М. : Знание, 1972. – 48 с.

29. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М. : Юрид. лит., 1977. – 336 с.

30. Социалистическая законность и государственная дисциплина / [А.Е. Лунев, В.С. Тадевосян, А.Ф. Шебанов и др. ; отв. ред. В.Н. Кудрявцев] ; АН СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1975. – 222 с.

31. Лунев, А.Е. Законность и государственная дисциплина в народном хозяйстве / А.Е. Лунев ; О-во «Знание» РСФСР ; Науч.-метод. совет по пропаганде вопросов государства и права. – М., 1976. – 46 с.

32. Лунев, А.Е. Государственная дисциплина и социалистическая законность / А.Е. Лунев. – М. : Моск. рабочий, 1972. – 88 с.

33. Лунев, А.Е. Советское государство на службе общенародных интересов / А.Е. Лунев. – М. : Знание, 1968. – 32 с.

34. Лунев, А.Е. Теоретические проблемы государственного управления / А.Е. Лунев. – М. : Наука, 1974. – 247 с.

35. Лунев, А.Е. Право и эффективность управления / А.Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1973. – 88 с.

36. Лунев, А.Е. Научные основы государственного управления в СССР / А.Е. Лунев, Ю.А. Тихомиров, М.И. Пискотин ; АН СССР ; Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1968. – 439 с.

37. Козырева, Т.И. Административное право : [учебник для юрид. вузов] / Т.И. Козырева, Н.А. Куфакова, А.Е. Лунев ; под ред. А.Е. Лунева; Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – М. : Юрид. лит., 1967. – 603 с.

---

---

• РАЗВИТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА  
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА •

---

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

**B. V. Rossinsky,**  
Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Department  
of Administrative Law and Process  
of the Moscow State Legal University  
named after O. E. Kutafin (MSUA),  
boris.rossinskiy@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-39-43

### ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Аннотация:** в статье рассматривается место исполнительных органов в системе публичной власти. Отмечается, что однобокое понимание конституционного положения о разграничении органов государственной власти и органов местного самоуправления отрицательно сказывалось на эффективности деятельности системы исполнительных органов, приводило к ухудшению процесса государственного управления. Показано, что ситуация будет стабилизироваться с созданием в стране системы публичной власти, которая должна стать мощной подсистемой всей системы государственного управления.

**Ключевые слова:** государственное управление, система публичной власти, органы государственной власти, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления.

### EXECUTIVE BODIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC POWER

**Abstract:** the article discusses the place of executive bodies in the system of public power. It is noted that a one-sided understanding of the constitutional provision on the delimitation of state authorities and local self-government had a negative impact on the efficiency of the system of executive bodies, led to a deterioration in the process of state administration. It is shown that the situation will stabilize with the creation of a public authority system in the country, which should become a powerful sub-system of the entire public administration system.

**Keywords:** public administration, public authority system, public authorities, executive authorities, local governments.

Как известно, многие годы органы государственного управления отождествлялись у нас в стране только с исполнительными и распорядительными органами, что получало свое закрепление



---

в конституциях СССР и конституциях союзных республик. Однако начиная со второй половины 60-х гг. прошлого века государственное управление стало рассматриваться в широком смысле, как деятельность всех государственных органов. Это связано с распространением на процесс государственного управления системно-информационных постулатов, обуславливающих понимание данного процесса как постоянного обмена информацией по каналам прямой и обратной связи между всеми субъектами, наделенными соответствующими властными полномочиями (законодательными органами, исполнительными органами, судами, прокуратурой, Центральным банком, счетными палатами, рядом иных органов и организаций). Не случайно в Конституции РФ отсутствует термин «органы государственного управления», который в советских конституциях связывался лишь с исполнительными и распорядительными структурами.

В чем же при таком подходе состоит конкретная роль органов исполнительной власти в механизме государственного управления? Чем управленческая сущность системы исполнительной власти отличается от других субъектов государственного управления? Учитывая тот факт, что мы уже не раз подробно излагали свое видение этих вопросов [1; 2], лишь кратко напомним следующие обстоятельства.

С одной стороны, система исполнительной власти реализует преобладающий объем управленческих функций всей государственной власти. С другой стороны, она, моделируя систему государственной власти, имеет тот же механизм сдержек и противовесов, что и государственная власть в целом. Благодаря этому исполнительная власть способна в нештатных, кризисных ситуациях не только стабилизировать систему государственной власти и всей системы государственного управления, но и взять на себя выполнение части функций других государственных органов, обеспечить их системную координацию.

Изложенному способствует и стремление системы исполнительной власти к сохранению собственного равновесия, что во многом связано с ее инерционностью. Действительно, система исполнительной власти куда более инерционна, чем системы двух других ветвей государственной власти, а тем более, иных государственных органов. Данная ветвь государственной власти намного превосходит остальные системы и по числу государственных органов, и по их разветвленности, и по количеству государственных служащих. Значительная степень инерционности системы исполнительной власти обуславливает ее консерватизм. А будучи инерционной и консервативной, она, естественно, сопротивляется попыткам проведения одномоментных преобразований.

---

Диалектическая природа инерции обуславливает противоречивые ее стороны. Конечно, в определенной мере инерция тормозит необходимое развитие системы, но и одновременно сдерживает появление возможных в процессе этого развития негативных тенденций и проблем в управлении системой, что в полной мере относится и к социальным системам. При появлении внезапных, нередко непонятных, в чем-то заведомо вредоносных для данной социальной системы обстоятельств инерция системы способствует их пресечению и следованию системы без ненужных, может быть, даже опасных, отклонений и колебаний тем курсом, который апробирован для этой социальной системы и освещен, по мысли В. О. Ключевского, ее историей.

Заметим, что во второй лекции «Курса русской истории» ученый, рассматривая практическую цель данной науки, говорил об историческом опыте государства как векторе, определяющем направление его дальнейшего развития [3]. «История – это фонарь в будущее, который светит нам из прошлого» [4], – отмечал он. В этой связи интересна также мысль Н. А. Бердяева о том, что «смысл консерватизма не в том, что он препятствует движению вперед и вверх, а в том, что он препятствует движению назад и вниз, к хаотической тьме...» [5].

Однако указанные достоинства системы исполнительной власти «работают» лишь при наличии еще одного обстоятельства. Вся совокупность исполнительных органов должна быть единым вертикальным субординационным образованием. Такова управленческая природа исполнительной власти. Разъединение системы исполнительных органов, разрыв каналов прямой и обратной связи крайне негативно сказываются на функционировании системы исполнительной власти.

Как известно, в систему государственной власти и государственного управления СССР включались местные органы. В статьях гл. VIII Конституции СССР 1936 г. «Местные органы государственной власти» предусматривались также образуемые этими органами и подотчетные им исполнительные и распорядительные органы. А гл. 19 Конституции СССР 1977 г. прямо называлась «Местные органы государственной власти и управления». Другими словами, местные, советские и исполнительные органы были элементами единой государственной властно-управленческой системы.

Между тем в соответствии со ст. 12 Конституции РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Конечно, приведенный тезис является детализацией не вызывающего никаких возражений положения данной статьи, согласно которому «в Российской Федерации признается и гаран-

---

тируется местное самоуправление». Однако, как показала практика работы исполнительной системы, бездумное, одностороннее восприятие подобной редакции этого тезиса часто приводило к значительному ухудшению процесса государственного управления на территории страны, ибо положение ст. 12 трактовалось и как призыв к разрыву органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Естественно, в 1990-е гг. в ряде регионов складывались достаточно сложные отношения между руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ и главами органов местного самоуправления, муниципальных администраций. Нередко вообще доходило до скандалов, причем по инициативе и той и другой стороны. Данная проблема, может быть, не очень заметная для законодательных (представительных) органов государственной власти (местного самоуправления), принципиальна для исполнительных органов, система которых по своей управленческой природе, как уже отмечалось, является вертикальным субординационным образованием. Причем разрыв информационных связей между органами исполнительной власти и исполнительными органами муниципальных образований всегда имеет крайне нежелательные последствия и для местного самоуправления, и для государственного управления в целом.

Когда в 2000 г. были образованы федеральные округа и введен институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, в качестве одной из главных задач полномочного представителя определялась организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства (Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»). Подчеркнем, что полномочному представителю вменялась в обязанность в том числе организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти не только с органами государственной власти субъектов РФ, но и с органами местного самоуправления. Но если отношения между федеральными и региональными органами государственной власти начали исправляться после издания названного Указа Президента РФ, то вопрос с органами местного самоуправления во многом оставался открытым вплоть до внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г.

Для обеспечения эффективной реализации функций государственного управления роль введенной части третьей ст. 132 Конституции РФ о том, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие

---

---

для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории», невозможно переоценить. Развитие этого конституционного положения, нашедшее отражение в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», свидетельствует о том, что федеральные органы осуществляют свои полномочия на территориях субъектов РФ во взаимодействии не только с региональными государственными органами, но и с действующими на этих территориях органами местного самоуправления.

Возникающая при этом модель управления сферами и отраслями хозяйства страны, соответствующая архитектоника каналов прямой и обратной связи свидетельствует о том, что система публичной власти, объединяющая как органы исполнительной власти, так и исполнительные органы муниципальных образований, должна стать мощной подсистемой всей системы государственного управления.

#### **Список литературы:**

1. Россинский, Б.В. Проблемы государственного управления с позиций теории систем / Б.В. Россинский. – М. : Норма, 2021.
2. Россинский, Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы / Б.В. Россинский. – М. : Норма, 2020.
3. Ключевский, В.О. Курс русской истории / В.О. Ключевский. – М. : АСТ, 2018.
4. Ключевский, В.О. О нравственности и русской культуре / В.О. Ключевский. – М. : Дрофа, 2008.
5. Бердяев, Н.А. Философия неравенства / Н.А. Бердяев. – М. : Институт русской цивилизации, 2012.

**С. Н. Бабурин,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ,  
главный научный сотрудник –  
научный руководитель Центра  
интеграционных и цивилизационных  
исследований Института  
государства и права РАН

**S. N. Baburin,**  
Doctor of Law, Professor, Honored  
Scientist Worker of the Russian  
Federation, Chief Researcher – Scientific  
Director of the Center for Integration  
and Civilizational Studies of the Institute  
of State and Law of the RAS

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-44-52

### **ДУХОВНО-ПРАВСТВЕННЫЙ ФАКТОР КОНСТИТУЦИОННЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ**

**Аннотация:** в статье с применением конкретно-исторического и логического методов, метода сравнительного анализа рассматриваются вопросы влияния конституционных изменений на содержание, объект и состав административных правоотношений. На конкретных примерах показывается, как конституционные реформы затрагивают институты и подотрасли административного права, особенно институт государственной службы. Именно совокупность таких установок образует единый объект правоотношений, ярко и недвусмысленно отражающий нравственную парадигму соответствующей эпохи. После конституционной реформы 2020 г. административные правоотношения в России не могут не учитывать в своей мировоззренческой природе, в целевых установках объектов правоотношений, в содержании правоотношений лежащее в основе деятельности государства сохранение памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства. Традиционной цивилизационной ценностью, требующей административно-правовой защиты, стало конституционное распространение защиты семьи, материнства, отцовства и детства на институт брака как союза мужчины и женщины. Аргументируется вывод, что духовно-нравственное начало имманентно присуще любому правоотношению, поскольку в качестве объекта правоотношения выступают установки, которыми руководствуются субъекты, вступаая в правовое взаимодействие.

**Ключевые слова:** административные правоотношения, конституция, государственное управление, духовно-нравственные ценности, конституционная реформа, функции административного права, цивилизационный критерий, нравственное государство.

### **SPIRITUAL AND MORAL FACTOR OF CONSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS OF ADMINISTRATIVE LEGAL RELATIONS**

**Abstract:** with the use of concrete-historical, logical, methods, the method of comparative analysis, the issues of the impact of constitutional changes on the content, object and composition of administrative legal relations are considered. Specific examples show how constitutional reforms affect the institutions and sub-branches of administrative

law, especially the institution of the civil service. It is the totality of such attitudes that forms a single object of legal relations, which clearly and unambiguously reflects the moral paradigm of the corresponding era. After the constitutional reform of 2020, administrative legal relations in Russia cannot but take into account in their ideological nature, in the target settings of the objects of legal relations, in the content of legal relations, the preservation of the memory of ancestors who passed on to us ideals and faith in God, which is the basis of the state's activities, as well as continuity in the development of the Russian state. The traditional civilizational value, which requires administrative and legal protection, has become the constitutional extension of the protection of the family, motherhood, fatherhood and childhood to the institution of marriage as a union of a man and a woman. The conclusion is argued that the spiritual and moral principle is inherent in any legal relationship, since the objects of legal relations are the attitudes that guide the subjects when entering into legal interaction.

**Keywords:** administrative legal relations, constitution, public administration, spiritual and moral values, constitutional reform, functions of administrative law, civilizational criterion, moral state.

В современную эпоху возрастает важность построения любых правоотношений, в том числе административных, на прочном фундаменте традиционных духовно-нравственных ценностей. Не случайно Президент РФ В.В. Путин говорил о необходимости морали и ценностей, об опоре на этику в деятельности государства, в его развитии, в межгосударственных отношениях. Напомнив, что ценности — это продукт культурно-исторического развития каждой нации и продукт уникальный, он подчеркнул, что попытки ценностного диктата «еще более осложняют и без того острую ситуацию и влекут обычно обратную реакцию и обратный ожидаемому результат» [1, с. 379–380].

Духовно-нравственное начало имманентно присуще любому правоотношению, поскольку в качестве его объекта выступают целевые установки, которыми руководствуются субъекты, вступая в правовое взаимодействие. Именно совокупность таких установок образует единый объект правоотношений, ярко и недвусмысленно отражающий нравственную парадигму соответствующей эпохи, когда политические идеалы нации формируют национальную идею, определяющую стратегию национального развития [2, с. 12].

При многочисленных интерпретациях понятия «правоотношения» оно остается специфической формой социального взаимодействия субъектов права для реализации интересов и достижения результата, предусмотренного законом либо не противоречащего закону или иным источникам права [3, с. 673]. К отличительным признакам правоотношений, отличающим их не только от общественных отношений неюридического характера, но и от юридически значимых отношений противоправного характера (правонарушений), относят

---

правосубъектность лиц, реализующих в рамках правоотношений субъективные права и обязанности, и корреспондирующий характер прав и обязанностей субъектов правоотношений, при котором права одного субъекта непосредственно зависят от осуществления соответствующего обязательства контрагента [4, с. 353]. Правоотношения как урегулированные правом общественные отношения, возникающие в соответствии с законом или даже до закона, по отраслевому разграничению бывают конституционно-правовыми, административно-правовыми, гражданско-правовыми и т.д., но сегодня речь пойдет лишь о правоотношениях административно-правовых (административных).

При конституционных реформах социальные изменения фиксируются в конституционно-правовых отношениях, которые становятся базовыми для развития общества, но требуют отраслевой правореализации. Особенно ярко изломы конституционных реформ проявляются в административных правоотношениях, поскольку основной смысл социальной и политической направленности перемен наиболее ощутим именно в государственно-управленческих отношениях, складывающихся с участием органов исполнительной власти и иных субъектов публичного и частного права, действующих в публичном интересе и обладающих государственно-властными полномочиями. Конституция всегда фиксирует основные предпосылки административных правоотношений, а конституционная реформа, трансформируя данные предпосылки, меняет сами условия, с наличием которых связано возникновение конкретного административного правоотношения. При этом следует согласиться с тем, что административная юрисдикция не формирует правовых норм, а осуществляет их применение в конкретных ситуациях [5, с. 141].

Административные правоотношения, классифицированные по различным основаниям, по своему юридическому характеру могут быть материальными и процессуальными, по соотношению прав и обязанностей – вертикальными и горизонтальными. Конституционные трансформации затрагивают все их виды, меняя формы, методы, стадии и технологии самой управленческой деятельности [6, с. 215–231]. Как подчеркивал еще Н.И. Лазаревский, в деле создания современных государств, даже современных тесно сплоченных наций, административное единство сыграло в свое время немалую роль [7, с. 2]. Остановимся в качестве примера на духовно-нравственной стороне изменений административных правоотношений при конституционных трансформациях России за последние полвека.

Можно выделить три этапа реформирования Конституции РФ: 1990–1992 гг., 1993 и 2020 гг. Это были три революции в отечествен-

---

---

ном праве и государственном строительстве, фиксиовавшие трансформации духовно-нравственных ценностей общества.

Конституционная реформа СССР, а затем РСФСР 1990–1992 гг. была попыткой адаптировать систему Советов к формам европейского парламентаризма, сконструировать в подражание Западу рыночную экономику и правовое социальное государство. Попытка учитывала отечественный исторический опыт последнего столетия и могла стать успешной, но осенью 1993 г. была пресечена государственным переворотом и вооруженным мятежом.

Конституция 1993 г. закрепила отказ от социалистических принципов государственного управления и общественного развития. Российская Федерация была провозглашена демократическим правовым социальным государством при исключении из Конституции социально-экономических прав, самого механизма социального государства, да и всех ценностей, кроме прав и свобод человека.

Конституционная реформа 2020 г. стала российским ответом на кризис неолитерализма. Произошло конституционное укрепление социального характера государства и возвращение в Конституцию традиционных духовно-нравственных ценностей.

На каждом этапе конституционных реформ происходило изменение как объекта административных правоотношений, так и субъектного их состава, то в одном, то в другом направлении менялось количество сторон правоотношений. С конституционной поправкой 2020 г. вновь возобладали тенденции к трансформации односторонних административных правоотношений в двусторонние, а то и в многосторонние. Это объясняет и изменение содержания административных правоотношений, т.е. фактического поведения их участников, всех наделенных правосубъектностью лиц, реализующих субъективные права и обязанности по отношению друг к другу. С полным на то основанием отмечается изменение такого признака правоотношений, как их идеологический (мировоззренческий) характер. После 1993 г. в России основное место в идеологии вместо классового подхода заняло мировоззрение перехода к рыночным отношениям и свободному предпринимательству [8, с. 598; 9, с. 178], что с поправкой 2020 г. начинает преодолеваться путем возвращения цивилизационных критериев общественного развития.

Возьмем конкретный, наиболее яркий пример изменений государственно-управленческих отношений – административные правоотношения, связанные с осуществлением Президентом РФ его конституционных полномочий.

---



При учреждении в РСФСР в 1991 г. поста президента это было высшее должностное лицо и глава исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 121-1 Конституции РФ на 1992 г.), при том что высшим органом государственной власти России был Съезд народных депутатов РФ (ст. 104 Конституции 1992 г.). В декабре 1993 г. статус президента был изменен на главу государства и гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства (ст. 80 Конституции РФ 1993 г.). В результате конституционной реформы 2020 г., в условиях отнесения организации публичной власти к исключительному ведению РФ (ст. 71) Президент РФ стал обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80), получил серьезные властные полномочия в отношении Правительства РФ (ст. 83, ч. 1 ст. 110, ст. 111–113, п. «ж» ч. 1 ст. 114, ст. 117), Федерального Собрания (п. «е.4» ст. 80, ст. 84, пп. «ж», «з» и «к» ч. 1 ст. 102; пп. «а», «д» ч. 1 ст. 103, ч. 4 и 5 ст. 112, ст. 117), судебной системы (пп. «е», «е.3» ст. 80, ст. 128) и дел Федерации (ч. 2 ст. 85, ч. 2 ст. 87), что призвано повысить социальную эффективность правовых норм [10, с. 1–10]. Духовно-нравственный смысл подобных трансформаций заключается в придании внутренней сакральности институту главы государства, оформляемой соответствующими административными правоотношениями.

Рассмотрим ситуацию с судебной системой. До 1993 г. все суды РФ образовывались на началах выборности судей и народных заседателей (ст. 164 Конституции РФ 1992 г.), Председателя Конституционного Суда РФ и его заместителя, которых, например, избирали из своего состава тайным голосованием сами судьи Конституционного Суда (ч. 5 ст. 3 Закона РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР»). Судьи были ответственны перед избравшими их органами или избирателями, отчитывались перед ними и могли быть отозваны в установленном законом порядке (ч. 7 ст. 164 Конституции РФ 1992 г.).

После конституционной реформы 2020 г. Председатель Конституционного Суда РФ стал назначаться на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет из числа судей Конституционного Суда РФ (п. «е» ст. 83, ст. 128 Конституции РФ). Более того, полномочия Председателя Конституционного Суда РФ, его заместителя и судей Конституционного Суда РФ, как и полномочия всех судей Верховного Суда РФ, кассационных и апелляционных судов в России, по пред-

ставлению Президента РФ могут быть прекращены в соответствии с законом Советом Федерации РФ (п. «е.3» ст. 83, п. «л» ст. 102 Конституции РФ). Таким образом, многие административные отношения, связанные с формированием судейского корпуса, из односторонних трансформировались в многосторонние, создав совершенно новый и политический, и нравственный контекст.

Или пример со Счетной палатой РФ, учрежденной Конституцией РФ 1993 г. Согласно Конституции РФ половину состава аудиторов Счетной палаты назначал и освобождал от должности по своему усмотрению Совет Федерации (ч. 1 ст. 102), другую половину – Государственная Дума (ч. 1 ст. 103), что и было впервые осуществлено в 1994 г. Нормы права, касающиеся Счетной палаты, были целенаправленно включены только в гл. 5 Конституции «Федеральное Собрание», поскольку речь шла о главном парламентском механизме контроля за расходованием бюджетных средств. Конституционная поправка 2020 г. принципиально перекроила эту часть административных правоотношений, закрепив исключительно за Президентом РФ право представлять в Совет Федерации и Государственную Думу кандидатуры для назначения аудиторов Счетной палаты (п. «е.4» ст. 83 Конституции РФ в ред. 2020 г.).

Административное право, выполняя свои функции, руководствуется основными принципами, общими с теми, на базе которых происходит реализация исполнительной власти. При этом принципы, которые закреплены в Конституции РФ, имеют основополагающее значение.

Конституционные реформы всегда затрагивают институты и подотрасли административного права, особенно институт государственной службы. В 2020 г. его содержание реформировано изменениями, внесенными в 19 конституционных статей (ст. 71, 72, 77, 78, 81, 83, 95, 97, 102, 103, 110–114, 117, 119, 128, 129 Конституции РФ). Муниципальная служба реформирована изменением ст. 131–133 Конституции РФ, хотя вопросы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ давно не новость [11, с. 25–32]. В основе всех перемен, имеющих институциональный характер, лежит духовно-нравственный контекст возвращения государственного управления в России к политико-правовым и культурно-историческим традициям.

Аналогичное воздействие конституционная реформа оказала на административные правоотношения в социальном и финансовом праве, в праве государственной безопасности. Конституционными новациями задаются изменения самим функциям административного права. Если фактически неизменными остаются правотворческая

---

и правоохранительная функции, то существенно обновляются правоисполнительная и организационная функции.

Меняются формы и механизмы исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, подчиненных как Президенту РФ (в сфере обороны, государственной безопасности, внутренних и иностранных дел, гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, юстиции), так и Правительству РФ (экономика и финансы, здравоохранение и образование, транспорт и связь, информация, культура, спорт, туризм, вся социальная сфера). Перемены затрагивают и административные отношения, связанные с реализацией полномочий Счетной палата и Центрального банка.

Вернемся к духовно-нравственному аспекту в происходящих сегодня изменениях административных правоотношений. Такие изменения прямо или опосредованно строятся на реализации принципиально значимых новых норм ст. 67.1, ч. 4 ст. 68, ст. 69, пп. «е», «м» и «т» ст. 71, ст. 72 и др. Административные правоотношения отныне не могут не учитывать в своей мировоззренческой природе, в целевых установках объектов правоотношений, в содержании правоотношений лежащее в основе деятельности государства сохранение памяти предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства (ч. 2 ст. 67.1 Конституции РФ). Традиционной цивилизационной ценностью, требующей и административно-правовой защиты, стало конституционное распространение защиты семьи, материнства, отцовства и детства на институт брака как союза мужчины и женщины (п. «ж.1» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Отсюда возникает необходимость расширять административно-правовое регулирование семейных отношений в сторону не только обеспечения безопасности личности от семейно-бытового насилия [12, с. 1–9], но и административно-правового обеспечения традиционных представлений о семье и браке. Семья для людей, верных традициям и идеалам предков, основана на браке как акте свободной и верной любви между мужчиной и женщиной. Любовь скрепляет их союз, учит принимать друг друга как дар. Брак – это школа любви и верности, по утверждению предстоятелей основных христианских религий Святейшего патриарха Московского и всея Руси Кирилла и Папы Римского Франциска. Предстоятели обеспокоены кризисом семьи во многих странах, когда иные формы сожителства уравниваются с этим союзом, а освященные библейской традицией представления об отцовстве и материнстве как особом призвании мужчины и женщины в браке вытесняются из общественного сознания [13].

---

Россия фактически бросила вызов становящейся все более однополюсной Европе, а потому административное право, регулирующее общественные отношения в сфере управленческой деятельности публичной власти, призвано обеспечить полноценное и эффективное правоприменение указанных конституционных норм, тем более что только успешная реализация норм конституционной поправки 2020 г. позволяет сформировать основы перехода к нравственному государству [2, с. 500–516; 14, с. 73–86], наполнить смыслом само социальное развитие. Потребуется не только самоограничение Российского государства, что само по себе присуще правовому государству [15, с. 278], но и демонстрация легитимной публичной властью России [16] внутри и вовне страны того факта, что Российская Федерация при всех современных международных и иных вызовах остается государством демократическим и сильным.

### Список литературы:

1. Путин, В.В. Выступление на заседании клуба «Валдай» 21 октября 2021 г. / В.В. Путин // Евразийское измерение 2020/2021 : сб. науч. тр. / под ред. С.Н. Бабурина. – М. : Книжный мир, 2021. – С. 371–449.
2. Бабурин, С.Н. Нравственное государство. Русский взгляд на ценности конституционализма / С.Н. Бабурин. – М. : Норма, 2020. – 536 с.
3. Общая теория государства и права: академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2007. Т. 2 : Право. – 816 с.
4. Нерсисянц, В.С. Философия права : учебник / В.С. Нерсисянц. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 848 с.
5. Кобзарь-Фролова, М.Н. К вопросу о понятии и сущности административной юрисдикции / М.Н. Кобзарь-Фролова // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 138–142.
6. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. – 3-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2013. – 525 с.
7. Лазаревский, Н.И. Лекции по русскому государственному праву / Н.И. Лазаревский. СПб.: Слово, 1910. – Т. 2 : Административное право, ч. 1 : Органы управления. – 276 с.
8. Марченко, М.Н. Проблемы общей теории государства и права : учебник : в 2 т. / М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Велби : Проспект, 2007. – Т. 2 : Право. – 656 с.
9. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
10. Ермаков, А.О. Некоторые аспекты эффективности полномочий органов исполнительной власти / А.О. Ермаков // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 5. – С. 1–10.
11. Сергеев, А.А. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта

---

Российской Федерации / А.А. Сергеев // Единство публичной власти в условиях современного общества: сб. тр. Центра исследований проблем территориального управления и самоуправления / отв. ред. В.В. Балытников. – М. : ИИУ МГОУ, 2020. – С. 25–32.

12. Пурге, А.Р. К вопросу о необходимости расширения административно-правового регулирования семейных отношений / А.Р. Пурге // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 1–9.

13. Совместное заявление Папы Римского Франциска и Святейшего Патриарха Кирилла 13 февраля 2016 г. – URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/4372074.html> (дата обращения: 26.02.2022).

14. Бабурин, С.Н. Предотвратить эвтаназию человечества: нравственность и интеграционный конституционализм как основа трансформации современного права / С.Н. Бабурин // Государство и право. – 2021. – № 6. – С. 73–86.

15. Марченко, М.Н. Правовое государство и гражданское общество (теоретико-правовое исследование) : учеб. пособие / М.Н. Марченко. – М. : Проспект, 2019. – 818 с.

16. Плигин, В.Н. Легитимность государства и права: теоретико-правовое исследование / В.Н. Плигин. – М. : Проспект, 2021. – 376 с.

---

**А. И. Каплунов,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный работник высшей  
школы Российской Федерации,  
профессор кафедры  
административного права  
Санкт-Петербургского университета  
МВД России

**A. I. Kaplunov,**  
Doctor of Law, Professor, Honored  
Worker of the Higher School of the  
Russian Federation, Professor  
of the Department of Administrative Law  
of the Saint-Petersburg University  
of the Ministry of the Interior of Russia  
and-kaplunov@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-53-58

## **О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ И КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФОРМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

**Аннотация:** в статье, опираясь на научное наследие Б. М. Лазарева, раскрываются правовая природа и видовая характеристика административно-процессуальных форм деятельности органов исполнительной власти. Определяется их правовая природа, которая состоит в том, что они являются каналом реализации предписаний, т.е. определяют порядок принятия субъектом государственного управления при исполнении возложенных обязанностей властных решений. Предлагается классификация процессуальных форм в зависимости от их правовой природы, т.е. специфики реализации на отраслевом уровне основных типов материально-правового регулирования административно-правовых отношений (предписаний, дозволений и запретов).

**Ключевые слова:** правовая природа, типы единого метода правового регулирования, административное производство, процессуальные формы реализации предписаний, дозволений, запретов.

## **ON THE LEGAL NATURE AND CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL FORMS OF ACTIVITY OF EXECUTIVE AUTHORITIES**

**Abstract:** the article reveals the legal nature and specific characteristics of administrative and procedural forms of activity of executive authorities, based on the scientific heritage of B. M. Lazarev. Their legal nature is determined, which consists in the fact that they are a channel for the implementation of regulations, i.e. they determine the procedure for the subject of public administration to make power decisions in the performance of their duties. The classification of procedural forms is proposed depending on their legal nature, i.e. the specifics of the implementation at the sectoral level of the main types of substantive regulation of administrative and legal relations (prescriptions, permits and prohibitions).

**Keywords:** legal nature, types of a single method of legal regulation, administrative proceedings, procedural forms of implementation of regulations, permits, prohibitions.

В сентябре 2015 г. в Российской Федерации произошло событие, которое окончательно заставило ученых-административистов нашей страны скорректировать свои взгляды на понятие

---

и содержание административного процесса. Речь идет о вступлении в силу 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ [1] (далее – КАС РФ), в котором, исходя из использованной в Кодексе терминологии, административное судопроизводство отнесено законодателем к административному процессу. Так, для характеристики участников данного судопроизводства, их процессуального статуса и действий в КАС РФ используется следующая терминология: «административный истец», «административный ответчик» (ст. 38), «административная процессуальная правоспособность», «административная процессуальная дееспособность», «административная процессуальная правосубъектность» (ст. 5), «административное исковое заявление» (ст. 4).

Принятие КАС РФ послужило для представителей судебного подхода к пониманию административного процесса дополнительным стимулом к дальнейшему продвижению среди коллег идеи административистов о том, что административным процессом следует считать только административное судопроизводство [2, с. 6], а деятельность органов государственного управления, прежде всего органов исполнительной власти, необходимо рассматривать как административно-процедурную, отрицая наличие процессуальных форм их деятельности.

Подтверждением того, что такой подход не соответствовал сформировавшейся ранее отечественной административно-процессуальной доктрине, служит мнение Б.М. Лазарева, согласно которому «узковедомственный (судебный) подход к пониманию процесса, конечно, продиктован стремлением подчеркнуть особое значение уголовного и гражданского процессов, высокий уровень их развития, но он, по нашему мнению, все же не соответствует действительности. Процесс, процессуальные формы присущи деятельности всех государственных органов, а не только суда» [3, с. 10].

Исходя из национальной доктрины административного процесса, его правовая природа как вида юридического процесса обусловлена тем, что он является каналом реализации административно-правового типа регулирования общественных отношений в сфере государственного управления [4, с. 68–71], в котором доминирует предписание (обязанность, функциональная обязанность). Административный процесс обеспечивает исполнение субъектом государственного управления (органами исполнительной власти и их должностными лицами) возложенных на него **обязанностей** и включает процессуальные формы реализации предписаний, т.е. порядка принятия

---

субъектом государственного управления при исполнении возложенных обязанностей властных решений (велений), обязательных для объекта государственного управления. Данный вид процессуальной деятельности регламентируется административно-процессуальным законодательством, речь о котором идет в п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ. Административно-процессуальное законодательство, получившее конституционно-правовой статус с принятием Конституции РФ 1993 г., отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. После внесения поправок в п. «о» ст. 71 Конституции РФ<sup>1</sup>, в котором речь стала идти о процессуальном законодательстве, находящемся в ведении Российской Федерации, и поправок к Конституции РФ, внесенных Законом РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ и одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ остался без изменения. Это свидетельствует о том, что наша Конституция не ставит под сомнение наличие административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, которая является предметом регулирования административно-процессуального законодательства, а, наоборот, поощряет ее нормативно-правовое регулирование.

Видовая характеристика форм административно-процессуальной деятельности субъекта публичного администрирования определяется тем, что в материальном правовом регулировании управленческих отношений представлены все три типа единого метода правового регулирования. Наряду с административно-правовым типом регулирования, определяющим правовую природу административного процесса, в материальном административно-правовом регулировании представлены как гражданско-правовой тип регулирования (путем дозволений), так и уголовно-правовой тип (путем запретов).

Административный процесс, осуществляемый субъектом публичного управления, включает административные производства, которые могут быть сгруппированы в зависимости от специфики реализации на отраслевом уровне основных типов материально-правового регулирования административно-правовых отношений, т.е. *в зависимости от их правовой природы*.

Так, административно-процессуальной формой исполнения возложенных на органы исполнительной власти **обязанностей** в рамках нормотворческой деятельности выступают правотворческие производства.

<sup>1</sup> Внесена Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 6 февраля 2014 г. (Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru), 2014, 6 февраля, № 0001201402060001).



---

В свою очередь, административно-процессуальными формами позитивного правоприменения, обеспечивающими реализацию **дозволений**, выступают правонаделительные (сервисные) административные производства.

Правоохранительная деятельность органов исполнительной власти, обеспечивающая соблюдение **запретов**, включает юрисдикционные административные производства.

Как справедливо отмечал Б.М. Лазарев, «всякая процессуальная форма – не самоцель, а средство достижения определенных целей» [3, с. 17]. В связи с этим юрисдикционные производства не являются однотипными по своей юридической природе. Например, к юрисдикционным административным производствам, обеспечивающим реализацию **запретов**, относятся следующие производства: по делам об административных правонарушениях, по дисциплинарным делам, а также по рассмотрению жалоб о назначении административных наказаний или наложении дисциплинарных взысканий.

К юрисдикционным административным производствам, обеспечивающим реализацию **дозволений** (защиту прав), принадлежат производства: по рассмотрению жалоб на решения и действия (бездействие) федерального органа, предоставляющего государственную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, либо государственного служащего [5], по рассмотрению жалоб на решения о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации [6].

Сторонники судебного подхода к пониманию административного процесса предлагают рассматривать деятельность органов исполнительной власти как административно-процедурную, а значит, лишить административно-правовой тип материально-правового регулирования общественных отношений собственного процесса, являющегося каналом реализации данного типа правового регулирования, и одновременно, по сути, предлагают подменить административный процесс гражданско-процессуальной состязательной формой рассмотрения судом споров о праве между гражданами или их организациями и органами публичного управления.

Нельзя не заметить, что происходит последовательное и настойчивое наступление на отечественную административно-процессуальную доктрину и предпринимаются попытки ее трансформировать, а точнее, подогнать под западноевропейские взгляды (подходы), и уже началась модернизация процессуального законодательства под западноевропейские стандарты, в основе которой лежит внешняя идейно-ценностная экспансия и игнорирование мнения подавляющего большинства от-

---

ественных цивилистов и административистов о процессуальной природе административного судопроизводства.

Начинаешь задумываться, насколько такого рода вектор теоретико-правового совершенствования отечественной административно-процессуальной доктрины, а по сути дела, отказ от нее, соответствует национальным интересам Российской Федерации, в число которых входит «7) укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России» [7]. Защита этого национального интереса обеспечивается путем решения такой задачи, как «8) сохранение материального и нематериального культурного наследия российского народа, популяризация достижений российской науки» [7].

Представители нашей научно-педагогической школы (научная область деятельности «Административное право, административный процесс»)<sup>1</sup>, созданной на базе Санкт-Петербургского университета МВД России, основателем которой является В. Д. Сорокин, не рассматривают существующие зарубежные подходы к пониманию и содержанию административного процесса, а также к процессуальной идентификации административного судопроизводства как единственно правильные. Это всего лишь возможные и очень спорные варианты, не более того.

Если рассматривать дискуссию о понятии административного процесса через призму путей дальнейшего совершенствования административно-процессуального законодательства, о котором идет речь в п. «к» ст. 72 Конституции РФ, его систематизации, целесообразности принятия типизированных процессуальных законов, например «Об административном производстве», «Об административных процедурах», для унификации отдельных видов процессуальной деятельности, то следует обратить внимание на следующее.

Осуществить кодификацию административно-процессуального законодательства по образцу и подобию гражданского процессуального и уголовного процессуального законодательства невозможно в силу многообразия административно-процессуальной деятельности, и прежде всего ее процессуальных форм, различных по своей юридической природе.

По справедливому замечанию Б. М. Лазарева, «полная кодификация всех административно-процессуальных норм практически

<sup>1</sup> Указанная научно-педагогическая школа входит в Список научных и научно-педагогических школ Санкт-Петербурга, включенных в реестр ведущих научных и научно-педагогических школ Санкт-Петербурга распоряжением Комитета по науке и высшей школе от 13 декабря 2013 г. № 99 в соответствии с решением Президиума Научно-технического совета при правительстве Санкт-Петербурга.

---

не нужна и, более того, невозможна ввиду объективно необходимого разнообразия административных процедур. Целесообразнее, видимо, издать некоторые новые и усовершенствовать существующие нормативные акты, создав крупные акты о качественно отличных видах процедур» [3, с. 30].

Кодифицировать юрисдикционные производства нецелесообразно в силу того, что они являются процессуальными формами реализации различных видов юридической ответственности либо рассмотрения различных видов обращений. Возможна частичная унификация процессуальных форм правонаделения (позитивных, *сервисных* административных производств), но для этого необходимо четко определиться с разграничением процессуальных и процедурных форм публичного администрирования, линия разграничения между которыми должна проходить на уровне определения общих черт процесса как юридической категории.

#### Список литературы:

1. О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
  2. Стариков, Ю.Н. Административный процесс в системе современных научных представлений об административной юстиции / Ю.Н. Стариков // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 5–13.
  3. Лазарев, Б.М. Управленческие процедуры / Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1988. – 272 с.
  4. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право : учебник для юридических вузов / В.Д. Сорокин. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 536 с.
  5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
  6. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
  7. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СПС «КонсультантПлюс».
-

---

**Н. В. Макарейко,**  
доктор юридических наук,  
доцент, профессор кафедры  
административного права  
и процесса Нижегородской  
академии МВД России

**N. V. Makareyko,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department  
of Administrative Law and Process  
of the Nizhny Novgorod Academy  
of the Ministry of Internal Affairs  
of Russia  
makareiko\_nik@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-59-64

## **БЛАНКЕТНЫЕ НОРМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

***Аннотация:** бланкетные нормы получили широкое применение при формировании законодательства об административных правонарушениях. Они позволяют обеспечить экономию текста закона. Вместе с тем возникает ряд дополнительных сложностей. К их числу относится и расширение подзаконного нормативного правового регулирования, которое осуществляется посредством использования потенциала бланкетных норм административного права. Изложены предложения, направленные на предупреждение дефектов указанных норм при реформировании законодательства об административных правонарушениях. Их учет будет способствовать минимизации правовых ошибок в ходе правоприменения.*

***Ключевые слова:** бланкетная норма, законодательство, административная ответственность.*

## **BLANKET RULES OF THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES**

***Abstract:** blanket norms have been widely used in the formation of legislation on administrative offenses. They make it possible to save the text of the law. At the same time, a number of additional difficulties arise. These include the expansion of by-law normative legal regulation, which is carried out through the use of the potential of blanket norms of administrative law. Proposals aimed at preventing defects in these norms in the course of reforming the legislation on administrative offenses are presented. Taking them into account will help to minimize legal errors in the course of law enforcement.*

***Keywords:** blanket norm, legislation, administrative responsibility.*

Принципиальное реформирование законодательства, как правило, ставит на повестку дня фундаментальные вопросы, от решения которых зависит успех данного вида юридической деятельности. К их числу относится использование исходных средств нормативного правового регулирования, которыми являются нормы права. Данный посыл в полной мере относится и к разработке законодательства об административных правонарушениях.

---

Нормы административного права традиционно привлекают внимание исследователей. Об этом свидетельствуют как монографические исследования [1], так и публикации других жанров [2]. Традиционно характеристика названного элемента механизма административно-правового регулирования включена в учебники, что является очевидной иллюстрацией его важности. Наряду с этим отдельные виды норм административного права оказались на периферии научного осмысления, в том числе бланкетные нормы. В отличие от теории уголовного права, где бланкетные нормы традиционно исследуются на монографическом уровне, в науке административного права, за редким исключением [3], данная проблематика не изучается.

Между тем широкая практика использования бланкетных норм права в законодательстве об административных правонарушениях требует проведения специальных исследований указанной проблемы. Высшим органом конституционного судопроизводства в этой связи было отмечено, что большинство норм Особенной части КоАП РФ носят бланкетный характер, и для их корректного уяснения и адекватного применения требуется знание правил, которые установлены регулятивными законодательными и подзаконными актами [4]. Вместе с тем и при регулировании производства по делам об административных правонарушениях названные нормы получили широкое применение.

В официальной риторике бланкетные нормы права традиционно связывают с повышением коррупционных рисков, и в связи с этим ставится задача по сокращению их использования в практике нормативного правового регулирования. Не умаляя той опасности, которые они в себе заключают, следует признать, что данные нормы являются необходимым и обязательным элементом нормативного правового регулирования. В ряде случаев отсутствует альтернатива в выстраивании как внутриотраслевой, так и межотраслевой коммуникации. Современный этап общественного развития характеризуется необходимостью осуществления комплексного правового регулирования, это касается и законодательства об административных правонарушениях. Такое положение дел обусловлено тем, что посредством административной ответственности охраняются отношения различной отраслевой природы. В связи с этим возлагается повышенная ответственность на субъектов как правотворчества, так и правоприменения. Они не только должны в совершенстве знать специфику данного вида публично-правовой ответственности, но и понимать сущность охраняемых правовых отношений.

Закрепление бланкетных норм законодательства об административных правонарушениях сопровождается определенными дефектами.

---

Наиболее очевидным является расширение границ нормативного правового регулирования. Так, статьей 1.1 КоАП РФ определено, что административная ответственность может быть установлена исключительно на федеральном и региональном уровнях с использованием в качестве источников только закона. Между тем границы административной ответственности существенно расширяются, когда посредством изменения позитивного нормативного правового регулирования можно увеличить возможность применения административно-правовых санкций. Традиционно в качестве примеров приводят регулирование отношений в области дорожного движения [5]. Однако позитивное нормативное правовое регулирование осуществляется органами исполнительной власти и на более низком уровне иерархической организации. Так, санитарные правила и гигиенические нормативы утверждаются Главным санитарным врачом РФ [6]. Указанное должностное лицо может как ввести административную ответственность, так и освободить от нее. Очевидно, что следует идти по пути ограничения бланкетного нормативного правового регулирования, обращаться к данному способу только в том случае, когда отсутствует альтернатива.

Следует разделить позицию А. В. Винницкого, который к дефектам бланкетных норм административно-деликтного права относит тот факт, что «ряд деяний, формально подпадающих под диспозицию бланкетной нормы, могут не содержать признак общественной вредности» [7, с. 15]. А потому отсутствует необходимость в установлении административной ответственности.

Для бланкетного нормативного правового регулирования характерно то, что должно быть предписание, к которому дается отсылка. Распространенным дефектом является ситуация, когда отсутствуют правила, к которым дается отсылка. При такой ситуации бланкетная норма административно-деликтного права по сути является «мертвой». В связи с этим необходимо осуществлять пакетное принятие законов и подзаконных нормативных правовых актов в области законодательства об административных правонарушениях. Признавая масштабность задачи, мы вместе с тем считаем, что это наиболее оптимальный путь, возможность избежать пробельности в нормативном правовом регулировании.

В ряде ситуаций имеет место значительное запаздывание в принятии нормативных правовых актов, к которым дается отсылка: «Другой негативной стороной бланкетных норм является длительность принятия подзаконных актов, которые призваны конкретизировать закон. Некоторые из них не принимаются годами» [8, с. 278].

---

В качестве примера можно сослаться на проблему (на уровне субъектов РФ) создания механизма по наделению сотрудников полиции правами составлять протоколы об административных правонарушениях за совершение нарушений, установленных региональными законами об административных правонарушениях. Высшие органы исполнительной власти субъектов РФ должны были заключать соответствующие соглашения с МВД России. Закрепление подобного механизма привело к тому, что потенциал полиции в течение длительного времени не мог быть в полной мере использован в механизме противодействия административным правонарушениям на региональном уровне.

Следует учитывать, что в бланкетных нормах содержатся отсылки как к нормативным правовым актам, так и к другим формам (источникам) права. Данное свойство рассматриваемых норм свидетельствует об их универсальном характере, что в значительной степени расширяет возможности их применения, но и создает дополнительные сложности. В ряде случаев отсылка дается к нормам морали, например в ст. 20.1, 20.21 КоАП РФ.

Одним из дефектов, возникающих при конструировании бланкетных норм законодательства об административных правонарушениях, является наличие так называемых ступенчатых отсылок. В данном случае имеет место отсылка к отсылке. При такой ситуации в источнике, к которому дается отсылка, отсутствует правило поведения, и необходимо искать тот акт, где, в конечном итоге, такое правило содержится. Так, детализация нормативного правового регулирования условий содержания лиц, к которым применена такая мера административно-процессуального обеспечения, как административное задержание, определяется Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 [9]. В нем обнаруживаются отсылки еще к нескольким постановлениям Правительства РФ, нормативным правовым актам Минздрава России и ФСБ России. Такая ситуация затрудняет целостное восприятие нормативного правового регулирования, провоцирует дополнительные сложности.

В нормативных правовых актах об административных правонарушениях широко встречаются неопределенные отсылки. В этих случаях законодателем используются общие формулировки, например: «в соответствии с законодательством», «в соответствии с правилами», «в установленном порядке», в «нарушение установленных правил» и т.п. В результате у правоприменителя возникают сложности в понимании сущности правовых предписаний. Он может дать широкое толкование, которое будет выходить за рамки воли субъекта право-

---

творчества, изложенной в базовой норме. Очевидно, что при такой ситуации существует реальная угроза совершения административно-правовой ошибки [10], возникнет опасность причинить ущерб правам субъектов административно-правовых отношений, ограничить их законные интересы.

Объем статьи не позволяет назвать и другие дефекты, которые свойственны бланкетным нормам законодательства об административных правонарушениях, а также определить пути их преодоления. Автор будет считать свою задачу выполненной, если данные материалы позволят инициировать научную дискуссию по заявленной теме и выработать рекомендации для законодателя, что весьма важно для качественного проведения третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях.

### Список литературы:

1. Корнев, А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Корнев. – М. : Юрид. лит., 1978. – 142 с.
2. Саенко, С.И. Норма административного права России: перспективы понятийной модификации / С.И. Саенко // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С. 9–13.
3. Труфанов, М.Е. Бланкетность норм административного права / М.Е. Труфанов : учебное пособие. – Краснодар : Краснодарский ун-т МВД России, 2015. – 60 с.
4. По делу о проверке конституционности ч. 1<sup>1</sup> ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и ч. 2 ст. 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки И.А. Никифоровой : постановление Конституционного Суда РФ от 17 мая 2021 г. № 19 // Рос. газ. – 2021. – 2 июня.
5. О Правилах дорожного движения : постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 47, ст. 4531.
6. Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 2.1.3684-21 «Санитарно-эпидемиологические требования к содержанию территорий городских и сельских поселений, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению, атмосферному воздуху, почвам, жилым помещениям, эксплуатации производственных, общественных помещений, организации и проведению санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28 января 2021 г. № 3 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>
7. Винницкий, А.В. Административная ответственность арбитражных управляющих: динамика и практика применения новых норм КоАП РФ / А.В. Винницкий // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 11–25.



---

8. Москалькова, Т. Н. Нормотворчество / Т. Н. Москалькова, В. В. Черенков : научно-практическое пособие. – М., 2014. – 446 с.

9. Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц : постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 42, ст. 4077.

10. Бочарникова, Н. А. Административная ошибка: правовое содержание, значение и основные направления преодоления : монография / Н. А. Бочарникова. – Воронеж : Научная книга, 2013. – 191 с.

---

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-65-74

## **ФОРМИРОВАНИЕ МЕТОДОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕФОРМ**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена значимостью правового регулирования для достижения целей административного реформирования государственного управления. Цель статьи – на основе анализа характера связи целей и задач реформы с применяемыми правовыми методами их достижения установить тенденции формирования современных методов административно-правового регулирования. Поставленная цель была достигнута при помощи общенаучных и частнонаучных методов, в т.ч. исторического, контент-анализа. Показано, что продолжают оставаться актуальными задачи по ограничению вмешательства государства в экономическую деятельность, развитию системы предоставления государственных услуг, а также вопросы совершенствования деятельности органов исполнительной власти. Рассмотрен ряд нормативных правовых актов, составляющих основу применения современных форм и методов административного регулирования для решения данных задач. Сделан вывод о проведении в настоящее время нового этапа административного реформирования, обусловленного конституционными новеллами.

**Ключевые слова:** административная реформа, государственные функции, государственные услуги, административно-правовое регулирование, метод регулирования, орган исполнительной власти, стратегическое планирование, оценка качества оказания услуг.

## **FORMATION OF METHODS OF LEGAL REGULATION IN THE PROCESS OF ADMINISTRATIVE REFORMS**

**Abstract:** the relevance of the article is due to the importance of legal regulation to achieve the goals of administrative reform of public administration. The purpose of the article is to establish trends in the formation of modern methods of administrative and legal regulation based on the analysis of the nature of the relationship between the goals and objectives of the reform and the legal methods used to achieve them. The implementation of the goal was achieved with the help of general scientific and private scientific methods, incl. historical, content analysis. It is shown that the tasks of limiting state intervention in economic activity, developing the system for providing public services, as well as improving the activities of executive authorities continue to remain relevant. A number of normative legal acts are considered, which form the basis for the application of modern forms and methods of administrative regulation to solve these problems. It is concluded that a new stage of administrative reform is currently underway, due to constitutional novels.

---

**Keywords:** *administrative reform, public functions, public services, administrative and legal regulation, method of regulation, executive authority, strategic planning, assessment of the quality of services.*

Реформа отечественной системы государственного управления, начавшаяся в 2003 г., получила название «административная реформа в Российской Федерации», что отражало направленность на объект реформирования – государственное управление, осуществляемое исполнительной ветвью государственной власти. Согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственное управление – это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Целью проведения первого этапа административной реформы (2003–2005) провозглашалось укрепление государственной власти в стране, разграничение полномочий между различными элементами бюрократической сети. Важнейшим шагом в реализации административной реформы явилась реорганизация системы и структуры федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ) на основе *функционального принципа* (в качестве критериев для классификации этих органов приняты выполняемые ими функции государства [1]).

Другим знаковым решением стало делегирование полномочий по осуществлению от имени России государственного управления имуществом (например, полномочиями по управлению использованием атомной энергии наделена государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»).

Одним из проблемных аспектов проведения первого этапа реформы стало отсутствие партнерского диалога с институтами гражданского общества, достаточно слабая организация участия в реформировании экспертного сообщества и средств массовой информации.

Огромные масштабы изменений в сфере государственного управления, проведенных за первый период реформирования, стали, однако, только предпосылками для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления:

Сравнение поставленных на втором этапе административной реформы (2006–2010) целей и задач с теми, которые были определены в начале проведения первого этапа административной реформы, позволяет говорить о том, что продолжала оставаться не решенной в том числе задача совершенствования деятельности органов ис-

---

полнительной власти. При этом важно, что на первом этапе реформы акцент был сделан на проблеме установления и разграничения функций и полномочий ОИВ, оптимизации их системы и структуры, а на втором этапе – на повышении эффективности их деятельности, в связи с чем была определена и принципиально новая цель проведения административной реформы, состоящая в повышении *качества и доступности государственных услуг*.

Обратим внимание на то, что само понятие «государственная услуга» является достаточно новым для отечественной административно-правовой теории и управленческой практики, впервые оно используется в тексте Указа Президента РФ от 23 июля 2004 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» при перечислении направлений реформирования: «организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам».

Правовым фундаментом в этой сфере деятельности ОИВ стал Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», где в ст. 2 дано определение: «государственная услуга – это деятельность по реализации функций соответствующего органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей».

К числу органов, оказывающих государственную (муниципальную) услугу, законодателем отнесены как органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, так и организации, уполномоченные оказывать государственную (муниципальную) услугу *на основании правового акта* исполнительного органа государственной власти *или договора* о выполнении работ или оказании услуг для государственных (муниципальных) нужд. При этом существенную долю услуг (публичных услуг в сфере образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, культуры и т.п.) органы государственной власти и органы местного самоуправления (далее – ОМСУ) оказывают не непосредственно, а через профильные государственные учреждения и организации (например, созданные в различных организационно-правовых формах школы, поликлиники, больницы, жилищно-эксплуатационные организации и др.). Следовательно, прямое предоставление государственных (муниципальных) услуг именно государственными (муниципальными) органами не является обязательным требованием при предоставлении таких услуг (и обязательным признаком государственной услуги).

---

Как отмечается исследователями, функции по предоставлению государственных и муниципальных услуг *могут быть переданы также в негосударственный сектор*, что, в свою очередь, актуализирует необходимость разработки теоретических основ договорных форм сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления с бизнес-сообществом, с негосударственным сектором в целом в интересах оптимизации порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, развития государственно-частного партнерства, а также реорганизации бюджетных государственных и муниципальных учреждений в автономные [2, с. 47].

Реализация реформы системы исполнительной власти отразилась на *взаимоотношениях органов государственной власти* (федеральных и региональных) и *органов местного самоуправления*. В 2012–2014 гг. был разработан и введен в практику правовой механизм *делегирования* отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления, а также принципиально новый механизм *перераспределения* полномочий, предусматривающий передачу отдельных полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субъекта РФ [3; 4]. Эти два механизма в совокупности становятся основными способами так называемого огосударствления местной власти [5, с. 85].

При этом названные возможности передачи полномочий между ОИВ субъекта РФ и ОМСУ оцениваются специалистами по-разному: от осторожной констатации оформившейся в 2014–2016 гг. негативной тенденции к огосударствлению местного самоуправления до оценки модели перераспределения полномочий в качестве инструмента оптимального динамичного регулирования территориального управления и самоуправления, исходя из конкретных реальных потребностей общества [5, 6].

Достижение такой цели второго этапа административной реформы, как повышение *эффективности деятельности* органов исполнительной власти, предполагалось осуществить посредством решения нескольких задач: во-первых, по внедрению в органах исполнительной власти принципов и процедур *управления по результатам*; во-вторых, по разработке и внедрению *стандартов* государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также *административных регламентов* в органах исполнительной власти.

Итогом разработки механизма оценки управления по результатам и предоставления государственных услуг стало появление независимой *системы оценки качества работы* организаций, оказывающих социальные услуги, на необходимость создания которой

---

---

многokrатно обращали внимание ученые и специалисты-практики, общественные организации, и формирование публичных рейтингов их деятельности [7]. Такие полномочия возложены на общественные советы [8], которые могут создаваться (и фактически созданы при всех органах исполнительной власти), общественные профессиональные организации (например, Союз юристов России участвует в проведении общественной аккредитации образовательных организаций высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция»).

Вместе с тем, как отмечают исследователи, оказалось, что под названием «механизм управления по результатам» скрывалась волна существенно расширенной и формализованной отчетности, накрывшей органы исполнительной власти. Специалисты подчеркивают, что такое управление оказалось неэффективным в силу оторванности его от потоков финансовых средств, мотивации персонала ОИВ и реальных приоритетов политической власти [9]. Критике подверглась и созданная система административных регламентов по причине того, что в основном в них просто фиксировались существующие управленческие процессы, без их рационализации и использования опыта создания современных бизнес-процессов.

В этой связи приведем справедливое замечание М.Н. Кобзарь-Фроловой о том, что «создание в том или ином случае административного регламента – далеко не самоцель и должно преследовать обеспечение юридической защиты контрагента исполнительного органа – физического или юридического лица, иного правосубъекта, их защищенных законом интересов от административного нарушения» [10, с. 22–23].

Окончание периода, в течение которого, согласно Концепции административной реформы 2006–2010 годов, должны были быть проведены масштабные трансформации в сфере государственного управления, по мнению одних авторов, ознаменовало завершение административного реформирования, другие же специалисты, с мнением которых мы солидарны, склонны считать, что этот процесс продолжился, но на ином правовом фундаменте, опосредующем новые формы управления (иные концепции, программы развития, государственные программы и др.).

В частности, по завершении работы в рамках реализации Концепции административной реформы на 2006–2010 годы новым документом на среднесрочную перспективу стала *Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы* [11].

---

---

Одним из новых методов государственного регулирования для решения задач устойчивого социально-экономического развития государства и обеспечения национальной безопасности после принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ) становится *стратегическое планирование*. Данный федеральный закон является базовым нормативным правовым актом в области стратегического планирования, им определяются правовые и методологические основы функционирования стратегического планирования в Российской Федерации как системы. Основой обеспечения ее устойчивости и эффективности выступает принцип единства методологии организации и функционирования системы стратегического планирования, единства порядка осуществления стратегического планирования и формирования отчетности о реализации документов стратегического планирования.

Федеральный закон определил в качестве стратегических 16 видов документов федерального уровня, 7 – регионального уровня и 5 видов – муниципального уровня. Перечень системообразующих документов стратегического планирования, содержащийся в 172-ФЗ, по сути, остается открытым, так как в него на федеральном уровне могут включаться «иные документы стратегического планирования <...>, решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации» (п. 4.3 ст. 19), а также документы, введенные на федеральном и региональном уровнях до дня вступления в силу 172-ФЗ (п. 4 ст. 47).

На сегодняшний день разработано огромное количество документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней, что, безусловно, требует создания и применения соответствующего механизма координации и контроля [12, 13].

В иерархии документов стратегического планирования доминирующее значение имеет ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (далее – Послание). Данный акт разрабатывается в рамках целеполагания и, как отмечает В.М. Редкоусом, имеет преимущественно политический характер, служит основой для определения: стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также направления и средств достижения обозначенных целей. В связи с этим важным элементом содержания каждого Послания является указание на конкретные или наиболее предпочтительные формы и методы достижения поставленных целей, которые следует использовать уполномоченным субъектам [10, с. 150–152].

---

---

Важным средством реализации федеральной политики выступают документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования. В числе таких актов – государственные программы Российской Федерации – один из основных инструментов государственной политики, обеспечивающих реализацию ключевых государственных функций, достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

Таким образом, важнейшим направлением модернизации публичных институтов становится внедрение принципов организации деятельности ФОИВ по выполнению мероприятий государственных программ (т.н. *программный* принцип, подход). Посредством этого *метода* административного регулирования стратегические инициативы, цели социально-экономического развития государства воплощаются в систему мероприятий, направленных на поэтапное достижение поставленных целей регулирования. Государственные программы представляют собой в настоящее время и современный инструмент преодоления противоречия между целевым и отраслевым принципами управления, являются главным инструментом государственного регулирования.

Вместе с тем деятельность ФОИВ по выполнению государственных программ подвергается критике. В частности, отмечаются слабая координация деятельности ведомств при реализации госпрограмм, нацеленность на исполнение текущих обязательств путем «освоения» выделенных по программе финансовых средств, отсутствие системности в решении проблем. В этой связи развитие получают идеи создания новых механизмов управления государственными программами, которые позволили бы объединить усилия различных органов исполнительной власти на решении системных проблем страны и задач государственного управления. В числе таких инициатив – предложение о создании специального государственного органа, вне рамок существующих ФОИВ, в функции которого могли бы входить учреждение органов управления государственной программой и контроль их деятельности, а также управление ресурсами, выделяемыми для реализации программ [14, с. 30–31].

В апреле 2016 г. российский премьер-министр Д. А. Медведев подчеркивал, что государственному управлению недостает системы взаимодействия между органами власти для решения комплексных задач. Учитывая, что необходимость совершенствования государственного управления обуславливает пересмотр организации системы исполнительной власти, в повестку дня вновь был внесен вопрос о системе и структуре ОИВ.

---



Принятие в июле 2020 г. поправок к Конституции РФ [15], предусматривающих изменение конфигурации публичной власти, формирование и корректировку перечня полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в России, знаменует переломный момент государственного управления. Неизбежно значимые перемены затронули все органы государственной власти и в значительной мере – органы исполнительной власти [16].

Поправочным Законом вводится понятие «единство публичной власти», идея о котором давно предлагалась и обсуждалась, а тенденции сближения государственной и муниципальной власти (о чем нами сказано выше) проявлялись в последнее десятилетие. Однако понятие единства публичной власти не имеет легитимного определения. В Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» определение данного понятия подменено перечнем органов, входящих в единую систему публичной власти<sup>1</sup>. Не вносит в этой части определенности и Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

В 2020 году, с учетом поправок в Конституцию РФ, свое конституционное закрепление получила такая форма государственного управления, как издание Президентом РФ обязательного для исполнения правового акта – поручения Президента РФ (ст. 113; ч. 1 ст. 115).

Отмечается и усиление роли Государственного Совета [17]; принимаемые им решения, касающиеся регулирования различных аспектов социально-экономического развития нашей страны, также предлагается рассматривать в контексте новых используемых форм государственного управления [10, с. 157–158].

Начало нового этапа конституционно-правовой реформы с одновременным продолжением реализации административной, муниципальной и иных реформ управления в Российской Федерации, а также совпадение этого момента с наступлением так называемой новой нормальности, обусловленной пандемией коронавирусной инфекции, когда «в условиях глобальной социально-экономической дестабилизации в правовой практике разница между обычным и чрезвычайным

<sup>1</sup> Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

режимами управления стирается» [18, с. 116], определяют как никогда актуальную повестку по разработке вопросов распределения полномочий между органами единой системы публичной власти.

Сложившийся в российской конституционной практике подход к регулированию и ограничению прав и свобод человека исключительно федеральным законодателем был подвергнут изменению в связи с ситуацией распространения в 2020 г. коронавирусной инфекции, которая потребовала самого тесного и оперативного взаимодействия всех уровней власти в условиях чрезвычайного режима управления.

Таким образом, направления разработки и конкретные формы и методы административно-правового регулирования экономической деятельности определяются и задачами целенаправленно проводимых управленческих преобразований, и в качестве ответа на возникающие чрезвычайные, неординарные события, процессы, обстоятельства как социального, так и биологического происхождения, имеющие как внутригосударственный, так и глобальный масштабы.

Безусловно, в таких чрезвычайных обстоятельствах роль государства усиливается, что обеспечивается в том числе применением обновленного спектра форм и методов управленческого воздействия на общество и личность.

### Список литературы:

1. Бельский, К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–21.
2. Барциц, И.Н. Понятие «публичная услуга» в контексте Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его / И.Н. Барциц // Государство и право. – 2013. – № 10. – С. 40–51.
3. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
4. Глазунова, И.В. Взаимодействие органов публичной власти города Москвы и муниципальных образований при реализации государственных полномочий (административно-правовой аспект) / И.В. Глазунова, А.А. Бондаренко // Муниципальная академия. – 2019. – № 3. – С. 16–20.
5. Зубарев, С.М. К вопросу об огосударствлении местного самоуправления / С.М. Зубарев // Lex Russica. – 2018. – № 12 (145). – С. 83–89.
6. Не барьер, а грань сопряжения: научный доклад об актуальных проблемах и перспективах развития современной отечественной модели разграничения полномочий между региональным и муниципальным уровнями

---

власти / В. В. Балытников, А. А. Горбылёв, Е. Н. Михайлов и др. – М. : ИИУ МГОУ, 2019. – 28 с.

7. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/>

8. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/>

9. Сунгуров, А. Ю. Административная реформа и ее проекты в современной России: были ли коалиции поддержки? / А. Ю. Сунгуров, Д. К. Тиняков // *Общественные науки и современность*. – 2016. – № 2. – С. 39–51.

10. Публичная власть: система, компетенции : монография / под общ. ред. М. Н. Кобзарь-Фроловой. – Воронеж : Научная книга, 2021. – 237 с.

11. Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции : распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/>

12. Прилепский, В. Ю. О совершенствовании системы документов стратегического планирования в области военного строительства в Российской Федерации / В. Ю. Прилепский, И. В. Глазунова // *Вестник военного права*. – 2021. – № 2. – С. 56–65.

13. Глазунова, И. В. Документы стратегического планирования как основа выбора методов административно-правового регулирования / И. В. Глазунова // *Актуальные вопросы современной экономики*. – 2021. – № 8. – С. 174–183.

14. Купряшин, Г. Л. Административная реформа: модели и механизмы / Г. Л. Купряшин // *Государственное управление. Электронный вестник*. – 2016. – Вып. 58. – Октябрь.

15. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/>

16. Редкоус, В. М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации / В. М. Редкоус // *Закон и право*. – 2020. – № 8. – С. 15–18.

17. О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8039.

18. Гришковец, А. А. Специфика режимов управления в условиях «новой нормальности» / А. А. Гришковец // *Единство публичной власти в условиях современного общества : сборник трудов Центра исследования проблем территориального управления и самоуправления* / отв. ред. В. В. Балытников. – М. : ИИУ МГОУ, 2020. – С. 115–119.

---

---

**М.Н. Кобзарь-Фролова,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заведующий сектором  
административного права  
и административного процесса  
Института государства  
и права РАН

**M.N. Kobzar-Frolova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Head of the Sector of Administrative Law  
and Administrative Process  
of the Institute of State and Law  
of the RAS  
adminlaw@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-75-94

## **К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ОСОБОЙ ГРУППЫ ОТНОШЕНИЙ – АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ (ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ)**

**Аннотация:** современные условия развития государства и общества опосредовали выделение и формирование в административном праве особой группы правовых отношений – отношений административно-правовой охраны. Сложился круг специфических общественных отношений в сфере охраны (например, охрана конституционных прав, в том числе права на здоровье человека, охрана здоровья нации), регулируемых административным правом. Тема исследования (статьи) представляет интерес как симбиоз правоприменительной практики (практической деятельности уполномоченных в сфере охраны органов и организаций, в том числе в области охраны здоровья) и теории административно-правового отношения, где общественные связи между уполномоченными публичными органами власти и человеком проявляются как гармония, как баланс публичных и частных интересов. В работе использованы методы научного познания, синтеза, сравнительно-правовой и другие. В заключении сделаны соответствующие проведенному исследованию выводы.

**Ключевые слова:** охрана, защита, права и свободы, правовые отношения, административное право, административно-правовая охрана, баланс публичного и частного интересов, обеспечение охраны конституционных прав и свобод.

## **TO THE QUESTION OF THE FORMATION OF A SPECIAL GROUP OF RELATIONS – ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION (PROBLEM STATEMENT)**

**Abstract:** modern conditions of the development of the state and society mediated the identification and formation in administrative law of a special group of legal relations – relations of administrative and legal protection. There is a circle of specific public relations in the field of protection (for example, the protection of constitutional rights, including the right to human health, the protection of the health of the nation), regulated by administrative law. The topic of the research (article) is of interest as a symbiosis of law enforcement practice (the practical activities of authorized bodies and organizations in the field of health protection, including in the field of health protection) and the theory of administrative and legal relations, where public relations between authorized public authorities and a person manifest themselves as harmony, as a balance of public and private interests. The methods of scientific cognition, synthesis, comparative legal and others are used in the work. In conclusion, the conclusions corresponding to the conducted research are made.

---

**Keywords:** *protection, protection, rights and freedoms, legal relations, administrative law, administrative and legal protection, balance of public and private interests, ensuring the protection of constitutional rights and freedoms.*

Представляется, что постановка вопроса о выделении и формировании в административном праве особой группы правовых отношений – отношений административно-правовой охраны стала возможной и актуальной по двум причинам позитивного и негативного характера, отразившимся на течении и развитии в России социальных процессов. Соответственно, первая – позитивная причина – в том, что произошло качественное обновление отдельных положений российской Конституции, внесенных законом о поправке к Конституции РФ в 2020 году [1], и вторая – негативная – в том, что весь мир столкнулся с угрозой воздействия и молниеносного распространения нового, ранее неизвестного человечеству вируса Covid-19. И дело даже не в том, как тяжело, а кто-то легко переносит заболевание, а в том, что это создало угрозу всей системе здравоохранения не только России, но и многих высокоразвитых стран, негативным образом отразилось на стабильной работе внебюджетных финансовых институтов, повлекло за собой целую цепочку потерь и разрушений в уже, казалось бы, отлаженных механизмах. Так, понес серьезные потери бюджет страны в целом, бюджеты регионов и местного самоуправления, произошло разорение и банкротство огромного количества предприятий малого и среднего бизнеса, возросла безработица, нарушились транспортно-логистические связи и сообщения, возникли проблемы в системе образования и многое другое. Нормативно-правовое регулирование ни на федеральном, ни на местном уровне не было готово к таким вызовам. Тем не менее, путем проб и ошибок, ситуацию удалось локализовать и взять под контроль. Правительством РФ были применены меры организационно-правового, санитарно-эпидемиологического, информационного, финансово-правового воздействия и иные. Огромное значение имело введение и воздействие административно-правовых мер и мероприятий, таких как: правовое регулирование и регламентация действий, введение запретов и ограничений, контроль (надзор), установление мер ответственности и многих других. При всем этом, если практико-ориентированные меры были оперативно выработаны и преимущественно успешно реализованы, то в вопросах теоретико-правового обоснования возникших обстоятельств, в выработке понятийного аппарата возник вакуум, который необходимо заполнить.

В настоящее время можно с уверенностью утверждать, что сложился круг специфических общественных отношений в сфере охраны (например, охраны конституционных прав, в том числе права на здоровье человека, охраны здоровья нации), регулируемых административным правом. Автором статьи уже неоднократно подчеркивалось, что современное административное право тесным образом связано с конституционным правом и призвано реализовать нормы российской Конституции, обеспечить проведение в жизнь государственной политики. Нормы административного права ориентированы на реализацию и охрану закрепленных в Конституции РФ прав и свобод человека и гражданина.

Изучение публикаций, приближенных к рамкам заявленной темы, позволило прийти к выводу, что специалистов главным образом интересует практико-ориентированная сторона охраны (защиты) конституционных прав, в том числе право на охрану, защита здоровья человека и существующие пробелы законодательства в данной области. Преимущественно вопросы правового регулирования охраны и защиты человека изучаются в рамках правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Теоретические исследования, хотя бы приближающиеся к сути и содержанию данной разновидности административно-правовых отношений, встречаются крайне редко, вследствие чего сложно развить полноценную теоретико-правовую дискуссию в данном направлении.

Между тем тема исследования представляет интерес как симбиоз правоприменительной практики (практической деятельности уполномоченных в сфере охраны органов и организаций, в том числе в области охраны здоровья) и теории административно-правового отношения, где общественные связи между уполномоченными публичными органами власти и человеком проявляются как гармония, как баланс публичных и частных интересов. Симбиоз науки и практики, подчеркивал О. С. Иоффе, способствует укреплению законности, усилению охраны прав граждан, укреплению правопорядка [2, с. 21–64]. В этой связи возможно выразить уверенность в том, что настоящая тема весьма своевременна и актуальна.

А. И. Елистратов, разрабатывая в 1917 году основы советского административного права, исходил из того, что задачи государства не зависят от воли отдельных членов общественного жития. Государство принимает на себя обязанности и задачи, связанные с обеспечением безопасности, охранением народного здоровья, попечением о народном образовании, вмешательством в экономику и проч. Для индивида во взаимоотношениях с правящими структурами возникает потребность

---

в том, чтобы эти отношения были упорядочены правовой нормой [3, с. 2–3].

С.С. Алексеев, рассматривая вопрос о направленности регулятивной деятельности государства, выразил мнение, что регулятивные нормы имеют охранительную функцию, предназначение которой – закрепить в правовой норме меры государственного принуждения, применяемые за нарушение правовых запретов [4, с. 285–287]. Представители советской юридической науки выражали убежденность в том, что одним из наиболее эффективных способов обеспечения гарантий на охрану прав граждан является судебная защита нарушенного права [5, с. 220–224; 6, с. 59–69].

К.С. Бельский, исследуя функции исполнительной власти, опираясь на труды Г. Гегеля и М.Н. Коркунова, писал, что в функциях исполнительной власти воплощается основное назначение государства – охранять внутренний и внешний мир общества [7, с. 15–19]. Основная функция – охрана общественного порядка и обеспечение безопасности. Ее ослабление ведет к росту административных правонарушений [7, с. 15–16]. Реализовать эту функцию исполнительной власти призваны правоохранительные органы.

Ю.Н. Стариков в 2003 году утверждал, что охранительная функция государственного управления присуща так называемому принуждающему управлению и является необходимым элементом демократического правового порядка [8, с. 172–173]. В учебнике 2008 года Юрий Николаевич приводит классификацию административно-правовых отношений, выделяя в них две группы: «в первую очередь охранительные (в том числе деликтные) и регулятивные» административно-правовые отношения [9, с. 117]. К сожалению, ученый не раскрыл сути и содержания приведенных групп отношений.

Н.Ю. Хаманева говорила о том, что административное право регулирует (материальные и процессуальные) общественные отношения, возникающие в регулятивной и охранительной административной деятельности [10, с. 3].

Д.Н. Бахрах в предмете административного права России выделял три группы общественных отношений: 1) регулятивные (связанные с созидательной деятельностью публичной администрации); 2) охранительные; 3) административного судопроизводства судами. Охранительную деятельность Демьян Николаевич связывал с сущностью организующей функции исполнительной власти: «...охранительная работа: защита прав личности, собственности, нормальных условий существования государства, общества, граждан», «...предметом административного права являются обе стороны функционирования

---



---

публичной администрации: созидательная (“активная администрация”) и охранительная (“пассивная администрация”)» [9, с. 64–66]. Вместе с тем значение охранительной функции Д. Н. Бахрах связывал с юрисдикционной деятельностью: «Органы исполнительной власти законодательно наделены полномочиями по применению к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства» [9, С. 53].

П. И. Кононов, А. И. Стахов пишут о том, что современное административное право регулирует посредством использования специальных методов общественные отношения в сфере административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства и связывают последнюю в первую очередь с административной юстицией, с вопросами судебной защиты прав граждан [11, с. 29–37].

Иные авторы увязывают различные аспекты административно-правового регулирования отношений по охране с вопросами государственного управления и полномочиями исполнительной власти [12, с. 23–27; 13, с. 14–19] и практически не обращаются к вопросам юридической теории.

Научные работы по вопросам деятельности органов МВД в части защиты (охраны) здоровья граждан проводятся в рамках Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О Полиции» [14]. Данный закон установил основное предназначение российской полиции: защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности (ст. 1). Среди основных направлений деятельности полиции в ст. 2 названа защита. В комментарии к данному закону [15, с. 4–7] авторы (Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников), рассуждая о социальном предназначении полиции, пишут: жизнь, здоровье, права и свободы граждан есть самостоятельный объект полицейской защиты независимо от того, угрожают ли охраняемым ценностям преступные и иные противоправные посягательства. Со ссылкой на российскую Конституцию авторы утверждают: защита прав и свобод человека и гражданина осуществляется полицейскими мерами, предусмотренными Законом «О Полиции» [15, с. 4–7].

Не ставя в данной статье такую задачу, как разобраться в сути и содержании понятий «охрана» и «защита», убеждены, что назначение данных категорий в юриспруденции разное: правовая охрана отношений требуется в целях создания условий безопасности отношений, а правовая защита необходима гражданину в случае, если его



---

право нарушено, если возникли обстоятельства, создающие угрозу охраняемым отношениям и интересам. Аргументом может служить то, что среди задач и направлений деятельности полиции нет такой, как «охрана здоровья человека». И подмена (взаимозамена) понятий в фундаментальной науке недопустима.

В русском литературном языке термин «охрана» возник относительно недавно. Такое предположение сделано из того, что ни в одном русском словаре до середины XIX века оно не встречается. Хотя в старославянских морфемах имеются корни *хорон*, *хран*. Вероятное происхождение слова – вторичное от «хоронить», «похороны» [16], но не в современном понимании, а в значении «создать условия для безопасного сохранения состояния вещи или человека (людей)». В жалованных грамотах Екатерины Великой (II) (конец XVIII века) присутствуют термины: «сохрана», «наблюда», «соблюда» [16]. Впервые характеристику словам «охрана» и «охранять» дал В. И. Даль в Толковом словаре живого великорусского языка (1881) – как действие по глаголу. В. И. Даль приводит примеры: охранное войско, гарнизон; охранный лист, данный властью; отдать деньги под охрану; врачебная охрана в обширном значении [17].

В связи с изложенным хотелось бы выразить убежденность в том, что вопросы административно-правовой охраны имеют место во всех тех случаях, когда необходимо создать условия и гарантии обеспечения прав и свобод, в первую очередь граждан, охрану жизнедеятельности граждан: охрану здоровья, охрану и безопасность труда, охрану обучения, природы, в финансовой сфере (тут следует согласиться с В. И. Далем) – охрану финансовых средств, сбережение денег в банке и др. Сводить отношения административно-правовой охраны к области административной юрисдикции – значит сделать их примитивными, «бедными». Это значительно более широкая сфера. Поскольку в рамках одной статьи невозможно рассмотреть весь круг отношений административной охраны, ограничимся вопросами охраны здоровья граждан.

Б. М. Лазарев писал о том, что отношения гражданина и государства должны выстраиваться согласно конституционным принципам: «уважение личности, охрана прав и свобод граждан». Это есть «обязанность всех государственных органов, общественных организаций и должностных лиц» [18, с. 120].

С. С. Студеникин, раскрывая содержание исполнительной и распорядительной деятельности государственных органов, разделял деятельность, связанную с охраной прав, и деятельность по обеспечению выполнения обязанностей граждан [19, с. 3–4]. «На основе и во ис-

---

---

полнение законов советские государственные органы организуют оборону СССР, ... охраняют государственную безопасность, ... охраняют жизнь, здоровье, права и законные интересы граждан» [19, с. 5, 57, 88]. «Административное право регулирует те общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления органами государства исполнительно-распорядительной деятельности, направленной <...> охрану прав граждан и обеспечение выполнения гражданами своих обязанностей, на охрану государственной безопасности...» [19, с. 23]. «Административно-правовое отношение представляет собой особую связь между его участниками... указано в административно-правовой норме и охраняется государством» [19, с. 25]. Предмет административного права С. С. Студеникин тесно связывал с охраной прав граждан. Обеспечение охраны конституционных прав граждан достигается методами, приемами и способами, выработанными административным правом. К важнейшим из них ученый относил меры, обеспечивающие исполнительно-распорядительную деятельность: административно-правовое регулирование, меры, обеспечивающие законность, включая меры административного принуждения, контроль (надзор), административную юстицию [19, с. 25–26].

Здоровый человек, здоровая нация, охрана здоровья человека, гарантии здравоохранения – это все есть достояние граждан правового демократического государства и важнейший приоритет государственной социальной политики Российской Федерации. Охрана здоровья человека гарантируется российской Конституцией (ч. 2 ст. 7). Правом на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения обладает каждый гражданин Российской Федерации с рождения. Медицинская помощь оказывается гражданам за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и прочих источников (ч. 1 ст. 41) [20].

Президент России В. В. Путин, определяя стратегические направления национальной безопасности государства, отметил, что Российская Федерация выступает за сбережение морального и физического здоровья человечества [21]. Реализуемая российская государственная социально-экономическая политика направлена на обеспечение достойной жизни человека, создание условий для укрепления здоровья граждан, увеличение продолжительности жизни, снижение смертности (п. 29). Важнейшей целью в развитии человеческого потенциала является устойчивый естественный прирост численности населения и укрепление здоровья граждан (п. 32).

Государство создает условия для охраны и поддержания здоровья населения. Конституция РФ закрепляет гарантии финансирования

---

федеральных программ по охране и укреплению здоровья населения, обеспечения развития государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, поощрения деятельности, способствующей укреплению здоровья человека и санитарно-эпидемиологическому благополучию в стране (ч. 2 ст. 41). Таким образом, вопросы административно-правовой охраны (здоровья) относятся к сфере государственно-правового регулирования отношений и обеспечения исполнения требований законодательства.

В Российской Федерации сложилась и действует система нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, направленные на социальное обеспечение и охрану здоровья россиян. Отечественной Конституцией – а это высшая ступень правового регулирования в стране – закреплены основные принципы и основные гарантии в области охраны здоровья российского гражданина. Своё развитие конституционные постулаты получили в нормах Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2021 г.) [22] (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ), нормы которого направлены на урегулирование отношений по охране здоровья россиян. Что весьма важно – в данном законе нашёл своё юридико-правовое закрепление термин «охрана здоровья граждан». Законодатель раскрывает его через систему (комплекс) мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера. Указанные меры осуществляются уполномоченными публичными органами на уровне Российской Федерации, её субъектов, органов местного самоуправления, организациями, их должностными лицами, а также гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления здоровья человека и т.д.

Весьма важное значение в вопросах охраны здоровья российских граждан имеет Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [23], нормы которого создают условия охраны здоровья граждан посредством обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Закон устанавливает систему организационных, административно-правовых, санитарных, информационных и иных мер охраны.

Нормы Федерального закона от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» [24] направлены на предупреждение, ограничение распространения и ликвидацию инфекционных болезней (ст. 4). Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» [25] устанавливает

---

---

правила и систему требований законного и безопасного обращения лекарственных средств.

Особая роль среди нормативных правовых актов, обеспечивающих охрану здоровья, принадлежит Трудовому кодексу РФ [26], который закрепляет систему гарантий охраны здоровья работников (например, ст. 185.1). Охрана труда трактуется законодателем как система сохранения жизни и здоровья работников в процессе их трудовой деятельности, посредством применения правовых, социально-экономических, организационно-технических, санитарных мер и иных мер и мероприятий.

Проведение единой социально ориентированной государственной политики в Российской Федерации, в том числе реализация мер по обеспечению и охране прав и свобод граждан, конституционно возложено на Правительство РФ (ч. 1, п. в) ст. 114) [1]. Полномочия и функции Правительства РФ в социальных и иных областях общественной жизни закреплены в нормах Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [27].

Федеральное Правительство, являясь высшим органом исполнительной власти, в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ координирует деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе в вопросах обеспечения и охраны прав и свобод граждан, включая сферу здравоохранения [27, ч. 1, ст. 12]. Правительство организует работу подведомственных органов исполнительной власти, осуществляет их взаимодействие и контроль их деятельности, преодолевает и устраняет разногласия. Российское Правительство обеспечивает реализацию национальных целей и проектов, формирует федеральные целевые программы и общенациональные планы действий, реализует предоставленное ему право законодательной инициативы [27, ч. 1, ст. 13]. Кроме того, оно наделено правом принимать подзаконные нормативные правовые акты в социальной сфере, тем самым участвуя в формировании единых правовых основ обеспечения безопасности и охраны прав и свобод российских граждан. Правительство вырабатывает меры по реализации гражданами своих конституционных прав и гарантий и обеспечивает их соблюдение.

Например, в сферах здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия обеспечивает и охраняет права граждан на здоровье система органов, созданная и координируемая Правительством РФ: Министерство здравоохранения РФ (Минздрав России) [28], Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав

---

потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) [29]. В ведении Минздрава России находится Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения [30], (далее – Росздравнадзор), федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия. Обеспечивая право граждан на охрану здоровья, Минздрав России разрабатывает правила и типовые положения, принимает стандарты в сфере здравоохранения, в том числе санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Так, ведомство разработало и утвердило своим приказом Отраслевой стандарт ОСТ 91500.01.0007-2001 Система стандартизации в здравоохранении [31]. Стандартизация здравоохранения направлена на оптимальное упорядочивание системы охраны здоровья граждан посредством установления правил, требований, например по защите здоровья населения от повреждающих факторов, охране репродуктивного здоровья и др. (п. 7.3 ОСТ 91500.01.0007-2001). Утвержденная стандартом система нормативного обеспечения направлена на защиту прав граждан в области охраны здоровья, решение задач по нормативному обеспечению реализации законов в области охраны здоровья граждан и др. [32].

Исполняя функции по охране здоровья, Росздравнадзор действует в соответствии с утвержденным Правительством РФ (от 30 июня 2004 г. № 323) Положением о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и осуществляет функции по контролю и надзору в соответствующей сфере [33]. Правительство в Постановлении от 30 июня 2004 г. № 322 наделило Роспотребнадзор полномочиями федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора), федерального государственного лицензионного контроля (надзора) за деятельностью в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека [29] и иными. Роспотребнадзор осуществляет контроль (надзор) за исполнением обязательных требований законодательства РФ в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения [29, п. 5.1].

К государственной системе здравоохранения относят также исполнительные органы государственной власти субъектов РФ и органы управления в сфере охраны здоровья, а также медицинские и фармацевтические организации, организации здравоохранения по обеспечению надзора в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, судебно-экспертные учреждения, иные организации и их обособленные подразделения, осуществляющие деятельность в области охраны здоровья (ст. 29). Муниципальную систему здравоохранения представляют сами органы местного самоуправления различного уровня на местах, осуществляющие

---

---

полномочия в сфере охраны здоровья, и их подведомственные медицинские и фармацевтические организации. Частную систему здравоохранения образуют медицинские, фармацевтические и иные организации, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере охраны здоровья (ст. 29).

Российская Федерация гарантирует охрану здоровья гражданам независимо от пола, расы, возраста, языка, наличия заболеваний, а также защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний [22, ст. 5]. Административно-правовое регулирование отношений по организации охраны здоровья основывается на функционировании и коллаборации государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения.

Сравнительно-правовой, системно-аналитический, формально-логический и иные методы исследования сделали возможным обозначить систему административно-правовых мер, способов и приемов, посредством которых Правительство РФ обеспечивает гражданам право на охрану здоровья. Так, нормы Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» позволили выделить меры, обеспечивающие охрану здоровья (поскольку рамки одной статьи не позволят описать каждый из них, ограничимся их перечислением):

- государственное нормативно-правовое регулирование в сфере охраны здоровья, в том числе стандартизация, нормирование, лицензирование, регистрация и др;
- профилактика;
- контроль (надзор), в том числе за соблюдением требований, запретов, ограничений;
- мониторинг;
- медицинская статистика;
- установление мер информационной безопасности, соблюдение врачебной тайны, введение Единой государственной информационной системы (ЕГИС) в сфере здравоохранения (ст. 91.1);
- другие меры и мероприятия.

Право на охрану здоровья и санитарно-эпидемиологическое благополучие обеспечивается следующими мероприятиями: охрана окружающей среды; установление безопасных и благоприятных условий труда; формирование здорового образа жизни населения; создание условий для обеспечения быта, отдыха, воспитания и обучения граждан; организация лечебного питания; организация медицинских осмотров, диспансеризация; организация социального и медицинского страхования и другие.

---

---

Федеральный закон № 323-ФЗ выделил следующие административно-правовые меры контроля, направленные на обеспечение охраны здоровья: федеральный государственный контроль (надзор) качества и безопасности медицинской деятельности (ст. 87); ведомственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности (ст. 89); внутренний контроль качества и безопасности медицинской деятельности (ст. 90); федеральный государственный контроль (надзор) за обращением медицинских изделий (ст. 95); мониторинг безопасности медицинских изделий (ст. 96).

Полагаю уместным обратить внимание на то, что все перечисленные меры и мероприятия не являются мерами и средствами правоохраны и осуществляются не правоохранительными, а гражданскими органами и учреждениями, включая органы и учреждения здравоохранения, образования, стандартизации, контроля и иные.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [33] закрепил формы административно-правового обеспечения охраны здоровья:

- государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование;
- подтверждение соответствия санитарно-эпидемиологическим требованиям;
- лицензирование;
- государственная регистрация;
- социально-гигиенический мониторинг;
- формирование и ведение открытых и общедоступных федеральных информационных ресурсов и др.

Среди разнообразия административно-правовых мер охраны прав и свобод российских граждан, в том числе права на охрану здоровья, особо выделяются меры ответственности. Однако вопросы ответственности в исследуемой сфере отношений – отдельная тема. В рамках данной статьи они будут лишь обозначены – как одна из мер административно-правового регулирования.

Законодательно установлена система мер ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц организаций за необеспечение и/или не должное соблюдение прав и свобод граждан, включая меры ответственности за нарушения, покушающиеся на здоровье граждан. Так, за нарушение установленных обязательных требований по охране здоровья установлены меры: гражданско-правовой, административной [34, ст. 6.2, 6.3, 14.47], дисциплинарной [26, ст. 192, п. 6 ст. 81] и уголовной [35, ст. 109, 118, 122, 124, 137, 235, 293] ответственности. Медицинские организации, медицинские и фармацевтические работники также не-

---



---

сут ответственность за нарушение прав граждан на охрану здоровья, причинение вреда жизни и (или) здоровью при оказании гражданам медицинской помощи [36, ст. 98]. Гражданским законодательством установлена обязанность возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при исполнении договорных либо иных обязательств. Производитель лекарственного препарата обязан возместить вред, причиненный здоровью граждан вследствие применения лекарственного препарата [36, ст. 1084]. В качестве мер государственно-правового регулирования можно отметить ликвидацию медицинских организаций, а также прекращение деятельности их обособленных подразделений.

Таким образом, можно подвести некоторые итоги и сделать промежуточные выводы.

1. Отношения административно-правовой охраны, без сомнения, – правовые отношения. Это отношения, урегулированные юридической нормой. Русский правовед Н.М. Коркунов писал, что сложившееся из субъективных прав и юридических обязанностей отношение есть юридическое отношение [37, с. 139–141]. «Юридические нормы, разграничивая людские интересы, неизбежно ограничивают осуществление отдельных интересов, налагая обязанности ради обеспечения возможности осуществления чужих интересов» [37, с. 139]. Не соглашусь с теми моими оппонентами, кто бы сделал уточнение, что речь идет о властных отношениях. Осмелюсь предположить, что это отношения истинной демократии, в которых проявляется баланс публичного и частного интересов. Государство заинтересовано иметь здоровую, образованную, трудоспособную нацию, а граждане – в том, чтобы права и свободы, гарантированные на высшем конституционном уровне, были им предоставлены и обеспечены. Граждане должны быть уверены, что если их личное право не будет нарушено, они могут рассчитывать на защиту любыми законными средствами.

2. Отношения административно-правовой охраны – это разновидность административно-правовых отношений, направленных на обеспечение охраны конституционных прав и свобод российских граждан. Правовая норма, опираясь на конституционные принципы, принципы международного права, отраслевые принципы, устанавливает круг прав и обязанностей участников отношений, ответственность в случае несоблюдения правовых предписаний и принятых на себя обязательств. На уровне законодательных актов установлена система мер и мероприятий, обеспечивающих административно-правовую охрану прав и свобод, а также формы административно-правового обеспечения охраны.



---

3. В данной группе отношений как минимум две стороны (участники): 1) гражданин, любые установленные гражданским законодательством формы объединения граждан, учреждения, местное самоуправление; 2) все те, на кого направлена охрана, и представитель государства (государственный орган, должностное лицо – те, кто в силу своих полномочий обязан обеспечить охрану). При этом врачи, иной медицинский персонал, педагоги не являются субъектами охраны. Их задача в другом – лечить, учить...

Уместно заметить, что обязанности по охране своего здоровья законодательно возложены и на самих граждан. В частности, ст. 27 Федерального закона № 323-ФЗ обязывает граждан заботиться о сохранении своего здоровья, проходить медицинские осмотры, а граждан, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, – проходить медицинское обследование и лечение, а также заниматься профилактикой заболеваний [22]. Находясь на лечении, граждане обязаны соблюдать режим лечения и правила нахождения в медицинских организациях. И тут вновь уместно обратиться к рассуждениям Н. М. Коркунова: «Раз мои интересы по отношению к другим людям определены правом, осуществление моих интересов становится в зависимость не только от фактических условий, но также и от моих правообязанностей». «Юридические правоотношения предполагают юридическую связь зависимости в форме правообязанности и обусловленное этой зависимостью правопритязание или полномочие [37, с. 139–140]. В случае, если действия нездорового гражданина могут нанести вред жизни и здоровью других людей, могут быть применены меры принудительного характера (например, направление на принудительное лечение).

В силу требований семейного законодательства родители обязаны заботиться о состоянии здоровья своих несовершеннолетних детей [38, ст. 68], а трудоспособные совершеннолетние дети обязаны проявлять заботу о здоровье своих нуждающихся в помощи родителей [38, ст. 87]. Охраняя интересы престарелых, нуждающихся в поддержке граждан, а также несовершеннолетних детей, государство выработало комплекс мер и мероприятий гражданско-правового, административно-правового и уголовно-правового воздействия, направленных на поддержку нуждающихся граждан.

Принципиально важным является то, что в отношениях административно-правовой охраны не принимают участие правоохранительные органы. Эти отношения обеспечиваются уполномоченными гражданскими органами и учреждениями, не имеющими правоохрани-

---

---

тельных функций. Это не исключает, что правоохранительные органы не могут стать участниками (стороной) правовой охраны.

Н.М. Коркунов, исследуя различные проявления правоотношений, писал о том, что каждое юридическое отношение определяется частично фактическими условиями, частично юридическими нормами. Нет таких отношений, которые всецело определялись бы только правом, в котором участники отношений делали бы только то, что определено правовой нормой, на что они уполномочены и что определено законом [37, с. 141–142]. В связи с этим, без сомнения, верно отмечал (в 1993 году) Ю.П. Соловей: «Милиция (в настоящее время полиция) – универсальный орган охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Ее функции – не только применение административного принуждения, но и оказание помощи населению» [39, с. 17, 91]. Это вопрос не только правового регулирования, но и этики, морали, воспитания и проч.

При настоящем состоянии правового регулирования обеспечение государственной защиты потребует в случае нарушения прав граждан или возникновения угрозы их нарушения [40, 41].

4. Отношения административно-правовой охраны – это специфичный, обособившийся тип административно-правовых отношений. Их специфика заключается:

- а) в направленности (охрана обеспечивает прежде всего конституционные права и свободы граждан);
- б) содержании – объеме субъективных прав и юридических обязанностей участников;
- в) субъектном составе (эти отношения могут складываться как с участием представителей государства (органов власти, должностных лиц), так и между двумя равными субъектами, в том числе частными (физическими) лицами;
- г) объекте (объект – право, которое принадлежит гражданину в силу закона и подлежит охране);
- д) предмете правового регулирования;
- е) системе вырабатываемых и применяемых мер и форм обеспечения охраны;
- ж) целях и задачах, в наличии общественной социальной потребности и государственного интереса;
- з) конвергенции публично-правового и частно-правового интереса и др.

Кроме того, специфика рассматриваемых отношений – в тесном переплетении норм административного права и норм иных отраслей права (конституционного, гражданского, трудового, информацион-

---

ного, уголовного и др.). Нормами административного права обеспечиваются и гарантируются принципы и достоинства конституционного, гражданского, трудового, семейного права и иных отраслей [42, с. 34–37]. И здесь уместно вспомнить Ю.М. Козлова, который охрану прав и свобод человека относил к элементам механизма, обеспечивающего гарантии юридических прав и законных интересов граждан [43, с. 33–35].

Отдельно имеет смысл прокомментировать пункт в). Данный вывод сделан в поддержку теории административного правоотношения, разработанной Г.И. Петровым, поскольку отношения административно-правовой охраны возникают и в процессе взаимодействия и/или жизненных обстоятельств между физическими лицами и/или негосударственными организациями без непосредственного участия в них органов исполнительной власти и иных публичных органов, но по поводу побуждения исполнения действующих законных требований [44, с. 105–107]. Идеи Г.И. Петрова не были поддержаны его соотечественниками, но настало время, когда они стали приобретать особую актуальность и находят отражение в трудах современников [45, с. 76–88].

П.И. Кононов высказался о возможности регулирования нормами административного права отдельных общественных отношений непублично-властного характера, возникающих и существующих при взаимодействии физических лиц и (или) организаций без непосредственного участия в них субъектов исполнительной власти, иных административно-публичных органов, но под контролем (надзором) государства. К ним относятся: 1) административные внутренние охранительно-обеспечительные отношения; 2) административные внешние охранительно-обеспечительные отношения. Первые возникают, например, в трудовом коллективе между руководящим составом и работниками, по поводу обеспечения исполнения и соблюдения установленных публично-правовых обязанностей, требований, ограничений и проч. Вторые – между физическими лицами и (или) организациями, между организациями, например при проведении массовых публичных мероприятий [46, с. 4–8]. Данный подход П.И. Кононова применим к отношениям административно-правовой охраны, возникающим в трудовом коллективе, по поводу требований руководителя о соблюдении профилактических мер: соблюдении дистанции, ношении масок, перчаток, наличии санитайзеров и прочего.

#### **Общие выводы:**

- отношения административно-правовой охраны – это регулируемый нормами административного права специфический круг
-

---

общественных отношений, в которых проявляется баланс публичного и частного интереса, имеющих направленность на обеспечение охраны конституционных прав и свобод российских граждан;

- отношения административно-правовой охраны регулируются нормами материального права, это внесудебные правовые отношения;
- специфические особенности отношений административно-правовой охраны дают основание говорить о необходимости формирования самостоятельной системы научных знаний с собственным предметом исследования.

### Список литературы:

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

2. Иоффе, О.С. Спорные вопросы учения о правоотношении / О.С. Иоффе // Очерки по гражданскому праву. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1957. – С. 21–64.

3. Елистратов, А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М. : Издание Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – С. 2–3.

4. Алексеев, С.С. Теория права. – 2-е изд., перераб. / С.С. Алексеев. – М. : БЭК, 1995. – С. 285–287.

5. Личность, общество и государство / отв. ред. : В.Ф. Коток, В.С. Тадевосян, АН СССР. Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1966. – 248 с.

6. Лунев, А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении / А.Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1963. – С. 59–69.

7. Бельский, К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14–19.

8. Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – М., 2002. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты – 860 с.

9. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008.

10. Административное право России : курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М. : Велби, Проспект, 2007. – 704 с.

11. Стахов, А.И. Административное право России : учебник для бакалавров / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М. : Юрайт, 2014. – С. 29–37.

12. Юнусов, А.А. Административно-правовые основы охраны здоровья граждан в Российской Федерации / А.А. Юнусов, С.А. Юнусов // Современное право. – 2020. – № 2. – С. 23–27.

13. Заверткина, Е.В. Субъекты административно-правового регулирования в сфере здравоохранения и защита прав граждан / Е.В. Заверткина, А.В. Куракин, Д.В. Карпухин // Современное право. – 2018. – № 2. – С. 14–19.

14. О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 21 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

15. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей, В.В. Черников). – М. : Проспект, 2012.

16. Охрана – История слов (azbyka.ru) / В.В. Виноградов. История слов. – М. : Изд-е Рос. акад. наук, 1999. – 1138 с.

17. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – 1881. – Т. 2. И-О – Система онлайн-просмотра (rusneb.ru).

18. Лазарев, Б.М. Что такое правовое государство? / Б.М. Лазарев // Право в нашей жизни. – 1990. – № 1.

19. Студеникин, С.С. Советское административное право / С.С. Студеникин. – М. : Юрид. лит., 1949. – 308 с.

20. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

21. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 2, ст. 5351.

22. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.

23. О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650.

24. Об иммунопрофилактике инфекционных болезней : федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 38, ст. 4736.

25. Об обращении лекарственных средств : федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 16, ст. 1815.

26. Трудовой кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 22 ноября 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30 ноября 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 3.

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

28. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (в ред. от 30 октября 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 26, ст. 3526.

---

29. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. от 2 октября 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 31 октября 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 28, ст. 2899.

30. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 (в ред. от 25 января 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 28, ст. 2900.

31. ОСТ 91500.01.0007-2001 «Отраслевой стандарт. Система стандартизации в здравоохранении. Основные положения» (принят и введен в действие Приказом Минздрава России от 4 июля 2001 г. № 181) // Официальный сайт Минздрава России. – Официально опубликован не был. – URL: <https://minzdrav.gov.ru/documents> (дата обращения: 20.12.2021).

32. Приказ Минздрава России от 4 июня 2001 г. № 181) // Официально опубликован не был. – URL: <https://minzdrav.gov.ru/documents> (дата обращения: 20.12.2021).

33. О техническом регулировании : федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 23 декабря 2021 г.) // Рос. газ. – 2002. – № 245.

34. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ст. 1.

35. Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 13 июня 1996 г., № 63-ФЗ (с изм. от 25 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954; – 2022. – № 13, ст. 1952.

36. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая: федеральный закон от 26 января 1996 г. № 15-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5, ст. 410.

37. Коркунов, Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов; 8-е изд. – СПб. : Изд-во Книжного магазина Н.К. Мартынова, миссионера Государственной Типографии, 1909. – Сер.: Антология мысли.

38. Семейный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1, ст. 16.

39. Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : монография / Ю.П. Соловей. – М., 1997.

40. Редкоус, В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах – участниках Содружества Независимых Государств : дис. д-ра ... юрид. наук / В.М. Редкоус. – М. : РУДН, 2011.

41. Редкоус, В.М. Административно-правовое регулирование в сфере экономики (современные формы и методы) : монография / В.М. Редкоус ; под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой, отв. ред. В.М. Редкоус. – Воронеж : Научная книга, 2021.

42. Виноградова, Е.В. Конституционно-правовые и международно-правовые основы обеспечения безопасности // сб. науч. тр. «Взаимодействие

---

правоохранительных органов и специальных служб государств – участников СНГ в сфере борьбы с преступностью» / Е.В. Виноградова. – М. : Изд-во МАСК России, 2021. – С. 34–37.

43. Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юрист, 1999. – 320 с.

44. Петров, Г.И. Советское административное право. Часть общая / Г.И. Петров. – Л., 1960.

45. Кононов, П.И. Дискуссионные вопросы теории административных правоотношений / П.И. Кононов // Административное право и процесс. – 2021. – № 2. – С. 76–88.

46. Кононов, П.И. О некоторых дискуссионных вопросах понимания предмета современного российского административного права / П.И. Кононов // Административное право и процесс. – 2013. – № 2. – С. 4–8.

---

**А. И. Стахов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой  
административного права и процесса  
им. Н. Г. Салищевой, главный  
научный сотрудник (руководитель  
направления) Центра исследования  
проблем правосудия  
Российского государственного  
университета правосудия

**A. I. Stakhov,**  
Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department  
of Administrative Law and Procedure  
named after N. G. Salishcheva,  
Chief Researcher (Head of the direction)  
of the Center for the Study of Problems  
of Justice of the Russian State  
University of Justice

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-95-102

## **ЮРИДИЧЕСКИЕ ДЕЛА, РАЗРЕШАЕМЫЕ СУДАМИ В ХОДЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА**

**Аннотация:** в статье проводится комплексный анализ Конституции РФ, КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ, который позволяет выделить унифицированные и не-унифицированные юридические дела, разрешаемые судами в ходе административного процесса. В целях систематизации данные юридические дела называются судебными административными делами. С учетом основания и предмета проводится категорирование судебных административных дел, дается определение административного судопроизводства и судебного административного процесса, выделяются функции административного правосудия, которые в совокупности служат комплексными оценочными ориентирами в исследовании современных проблем административного правосудия, осуществляемого в России.

**Ключевые слова:** судебное административное дело, административное судопроизводство, судебный административный процесс, административное правосудие.

## **LEGAL CASES RESOLVED BY THE COURTS DURING THE ADMINISTRATIVE PROCESS**

**Abstract:** the article provides a comprehensive analysis of the Constitution of the Russian Federation, the CAS of the Russian Federation, the APC of the Russian Federation and the Administrative Code of the Russian Federation, which allows us to identify unified and non-unified legal cases resolved by the courts during the administrative process. For the purposes of systematization, these legal cases are called judicial administrative cases. Taking into account the basis and subject, the categorization of judicial administrative cases is carried out, the definition of administrative proceedings and judicial administrative process is given, the functions of administrative justice are highlighted, which together serve as complex evaluation guidelines in the study of modern problems of administrative justice carried out in Russia.

**Keywords:** judicial administrative case, administrative proceedings, judicial administrative process, administrative justice.

**В** настоящее время на основании ст. 71 и 72 Конституции РФ сформировалось и динамично развивается процес-



---

суальное законодательство, регулирующее различные виды правоприменительного процесса, осуществляемого судами, в том числе гражданский процесс, уголовный процесс, судебный административный процесс.

Ключевым приемом нормативного правового регулирования, который используется для разделения отечественного процессуального законодательства на отдельные отрасли и соответствующего деления правоприменительного процесса на самостоятельные виды, является формальное обособление (автономизация) юридических дел, которые определяют специфику содержания и формы правоприменительного процесса.

Специальные правовые нормы, устанавливающие дескриптивную (описательную) информацию о юридических делах, отмечены в современной теории административного процесса и получили такое обобщающее название, как «**индицирующие нормы**» (от англ. indicate – указывать, показывать, означать, служить признаком, предписывать) [1, с. 8–15; 2, с. 313–327].

Важно отметить, что в силу норм, составляющих правовую основу системы судебной власти в Российской Федерации [3, 4, 5, 6], исключена возможность правового регулирования процессуальной деятельности судов посредством законов субъектов РФ. В связи с этим правовые нормы, устанавливающие дескриптивную (описательную) информацию о юридических делах, разрешаемых в ходе судебного административного процесса, закрепляются **исключительно в федеральных законах**.

Комплексный анализ данных федеральных законов позволяет сделать вывод о наличии унифицированных и неунифицированных юридических дел, разрешаемых в ходе судебного административного процесса.

Унифицированные юридические дела, разрешаемые в ходе судебного административного процесса, – юридические дела, разрешаемые судами в административно-процессуальном порядке, урегулированном КАС РФ. В результате регулирующего воздействия КАС РФ данные юридические дела независимо от их категории получили единое общепринятое название – «административные дела».

В КАС РФ достаточно определенно обособились **отдельные виды административного судопроизводства** по разрешению унифицированных юридических дел, осуществляемые судами общей юрисдикции и Верховным Судом РФ. В их числе:

а) **отдельные виды административного судопроизводства по делам об урегулировании споров**, вытекающих из администра-

---

---

тивных, а также иных публичных правоотношений, которые в силу ч. 4, 5 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 29 АПК РФ не связаны с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, а также с привлечением к административной ответственности и административным понуждением;

б) **отдельные виды административного судопроизводства** по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, которые связаны с проведением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

**Неунифицированные юридические дела, разрешаемые в ходе судебного административного процесса**, – юридические дела, разрешаемые судами в административно-процессуальном порядке, урегулированном федеральными законами, выведенными из-под регулирующего воздействия КАС РФ, в том числе АПК РФ, КоАП РФ. В результате такого комплексного регулирующего воздействия федеральных законов юридические дела, разрешаемые судами в ходе административного процесса, но за рамками КАС РФ, до настоящего времени не приведены в общепринятый вид.

Важно отметить, что одна часть обозначенных индицирующих норм непосредственно устанавливает обособленный вид неунифицированных юридических дел, разрешаемых в ходе административного процесса, достаточно полно раскрывая содержание дела (**непосредственно индицирующие нормы**). Другая часть данных правовых норм устанавливает описательную информацию, которая косвенно предполагает обособление конкретных юридических дел (**косвенно индицирующие нормы**).

Например, непосредственно индицирующие нормы устанавливают следующие обособленные виды неунифицированных юридических дел, разрешаемых в ходе административного процесса: дела об административных правонарушениях (разделы III, IV, V КоАП РФ, ч. 3) п. 1 ст. 29 АПК РФ), дела о привлечении к административной ответственности (§ 1 гл. 25 АПК РФ), дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (§ 2 гл. 25 АПК РФ) и др.

Косвенно индицирующие нормы определяют: дела об аннулировании лицензий (ст. 20 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»); дела о принудительном отзыве продукции (ст. 40 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»); дела о нарушениях обязательных требований (ст. 60, 64, 87, 90 Федерального

---

закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»; дела о понуждении исполнения предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований (ст. 95 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») и др.

Важно отметить, что значительная доля неунифицированных юридических дел, разрешаемых в ходе административного процесса, отнесена к компетенции арбитражных судов. Согласно ст. 29 АПК РФ юридические дела, разрешаемые арбитражными судами в ходе административного процесса, возникают из разнообразных административных и иных публичных правоотношений, которые связаны с осуществлением организациями предпринимательской и иной экономической деятельности. В их числе дела об административных правонарушениях, конкретизированные ч. 3 ст. 23.1., ч. 3 ст. 30.1. КоАП РФ, гл. 25 АПК РФ. В связи с этим в гл. 25 АПК РФ выделены **отдельные виды административного судопроизводства**, а именно: производство по делам о привлечении к административной ответственности; производство по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Таким образом, можно сделать вывод, что в действующей редакции АПК РФ **достаточно полно урегулированы отдельные виды административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого арбитражными судами.**

При этом в силу ч. 1, 2 ст. 23.1., а также ч. 1, 2 ст. 30.1. КоАП РФ дела об административных правонарушениях также отнесены к компетенции судов общей юрисдикции и по общему правилу, установленному в ст. 29 АПК РФ, не связаны с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности. В силу ст. 46, 118 Конституции РФ суд общей юрисдикции не вправе разрешать дела об административных правонарушениях, отнесенные к их компетенции, иначе, как посредством административного судопроизводства. Соответственно, можно утверждать, что ст. 23.1, 28.4., 29.9. КоАП РФ устанавливают исходные начала административного судопроизводства по делам о привлечении к административной ответственности, осуществляемого судами общей юрисдикции, а ст. 30.1., 30.7. КоАП РФ определяют исходные начала обособления административного судопроизводства по делам о привлечении к административной ответственности, осуществляемого данными судами. Говоря иначе, в действующей редакции КоАП РФ **фрагментарно урегулированы отдельные виды административ-**

---

---

**ного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого судами общей юрисдикции.**

Резюмируя оценку унифицированных и неунифицированных юридических дел, разрешаемых в ходе судебного административного процесса, можно сделать два обобщающих вывода:

1) все указанные дела, независимо от того, насколько они унифицированы, возникают, **по общему правилу, из административных и иных публичных правоотношений;**

2) ст. 46, 118 Конституции РФ предоставляют судам возможность разрешать данные юридические дела независимо от их унификации, в единственно возможной процессуальной форме, а именно **посредством административного судопроизводства, конкретный вид которого установлен КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ.**

Очевидно, что выделенная совокупность унифицированных и неунифицированных юридических дел, разрешаемых в ходе судебного административного процесса, объективно предопределяет комплексный, интегративный характер данного юридического процесса, делает его совершенно не похожим на иные процессуальные формы правоприменительной деятельности.

Сделанные выводы и системный анализ ст. 18, 46, 118 Конституции РФ предопределяют научно обоснованное выделение отдельных направлений осуществления правосудия по разрешению юридических дел в ходе судебного административного процесса, независимо от достигнутого уровня унификации данных дел.

Данные научно обоснованные направления осуществления правосудия по разрешению юридических дел в ходе судебного административного процесса логично называть **функциями административного правосудия.**

Выделяя наиболее общие (типичные, базовые) категории дел, разрешаемых в ходе судебного административного процесса, урегулированного КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ, можно составить следующий ряд ключевых (основных) функций административного правосудия:

**1) административно-защитное правосудие.** В рамках данной функции административного правосудия суды посредством административного судопроизводства разрешают **дела об урегулировании административных споров** (по общему правилу – дела об оспаривании решений, действий (бездействия) несудебных органов, а также организаций, выполняющих административно-публичные функции, их должностных лиц, государственных и муниципальных служащих), а также **дела об урегулировании споров, имеющих административно-публичное значение** (например, дела о присуждении компенсации

---

---

за нарушение права на судопроизводство в разумный срок; дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; дела об оспаривании решений, действий (бездействия) экзаменационных комиссий и др.);

2) **административно-деликтное правосудие**. В рамках данной функции административного правосудия суды посредством административного судопроизводства разрешают дела **об административно-наказуемых деликтах** (дела о привлечении к административной ответственности), а также **дела об административно-устраняемых и административно-понуждаемых деликтах** (в том числе, например, дела о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии; дела о прекращении деятельности средств массовой информации; дела об аннулировании лицензии; дела о принудительном отзыве продукции; дела о понуждении к исполнению предписаний контрольно-надзорных органов; дела о взыскании обязательных платежей и др.);

3) **административно-санкционирующее правосудие**. В рамках данной функции административного правосудия суды посредством административного судопроизводства разрешают **дела, по которым принимается судебное решение об официальном признании допустимыми либо необходимыми отдельных административно-правовых действий должностных лиц несудебных органов** (например, дела о недобровольной госпитализации; дела об установлении административного надзора; дела о защите интересов несовершеннолетнего или лица, признанного в установленном порядке недееспособным, в случае отказа законного представителя от медицинского вмешательства, необходимого для спасения жизни).

Вскрытый полиморфизм унифицированных и неунифицированных юридических дел, разрешаемых компетентными судами в ходе административного процесса, а также множественность процессуальных форм разрешения данных дел предопределяют потребность в их научно обоснованной систематизации, построенной в соответствии с Конституцией РФ.

В связи с этим предлагается всю совокупность унифицированных и неунифицированных юридических дел, разрешаемых судами (уполномоченными судьями) в ходе административного процесса, называть единым общепринятым термином **«судебные административные дела»**.

Соответственно, будет логичным признать **административное судопроизводство установленного вида** в качестве единой процессуальной формы разрешения судами как унифицированных, так

---

---

и неунифицированных юридических дел в ходе административного процесса.

Итак, **судебное административное дело** – документально оформляемый индивидуальный юридико-фактический вопрос, возникший из административных правоотношений либо правоотношений, имеющих административно-публичное значение, который отнесен к компетенции суда и разрешается судом (уполномоченным судьей) посредством административного судопроизводства установленного вида.

При таком подходе предлагается категорировать судебные административные дела, оценивая в совокупности их основания и предмет:

**1) обособленные категории судебных административных дел**, которые определяют автономию (самостоятельность) административного судопроизводства установленного вида. Например, обособленными категориями судебных административных дел являются: дела о привлечении к административной ответственности; дела о ликвидации политических партий; дела о недобровольной госпитализации; дела об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности и др.;

**2) консолидированные категории судебных административных дел**, которые определяют разнообразные объединения различных установленных видов административного судопроизводства в единую систему. Например, консолидированными категориями судебных административных дел являются: дела об административных деликтах; дела об административных спорах; дела о судебно-санкционируемых административных ограничениях.

Из анализа административно-процессуального законодательства можно установить ряд типичных этапов (стадий) разрешения судебных административных дел, которые не зависят от категории данных дел и достигнутого уровня унификации: стадии возбуждения дела, подготовки дела к рассмотрению, рассмотрения дела по существу, обеспечения исполнения административно-процессуального решения, принятого по делу.

С учетом изложенных подходов к категорированию судебных административных дел можно сформулировать развернутое определение административного судопроизводства установленного вида как самостоятельной формы разрешения данных дел в ходе административного процесса.

При таком подходе **административное судопроизводство** определим как урегулированный административно-процессуальным законодательством комплекс поэтапно реализуемых последователь-

*ных (поочередных), срочных (заранее ограниченных во времени), документально оформляемых действий и решений суда (уполномоченного судьи) по разрешению судебного административного дела установленной категории посредством возбуждения данного дела, подготовки его к рассмотрению, рассмотрения дела по существу, обеспечения исполнения акта административного правосудия, принятого по делу.*

Из анализа сформулированного определения следует, что **судебный административный процесс** – система установленных видов административного судопроизводства, обособленных (автономизированных) и объединенных (консолидированных) в зависимости от категории разрешаемого судебного административного дела.

Раскрытое разнообразие юридических дел, разрешаемых в ходе судебного административного процесса, а также сформулированные определения административного судопроизводства и судебного административного процесса в сочетании с обоснованными функциями административного правосудия служат комплексными оценочными ориентирами в исследовании современных проблем административного правосудия, осуществляемого в России.

#### **Список литературы:**

1. Стахов, А.И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2020. – № 11.
2. Стахов, А.И. Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса / А.И. Стахов // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18. – № 3.
3. О Верховном Суде Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ст. 1).
4. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (ч. 1 ст. 2).
5. Об арбитражных судах в Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 8 декабря 2020 г.) (ч. 2 ст. 2).
6. О мировых судьях в Российской Федерации : федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (ч. 1 ст. 1).



---

**С. А. Порываев,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административного  
права и процесса  
имени Н. Г. Салищевой  
Российского государственного  
университета правосудия

**S. A. Porivaev,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of Administrative Law  
and Process named after N. G. Salisheva  
of the Russian State University of Justice  
dwimmorberg@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-103-109

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ФОРМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

***Аннотация:** статья посвящена проблематике развития административно-правовых актов в современных условиях реформирования публичной власти. Анализируются проблемы нормативного регулирования административно-правовых актов, недостаточность его в настоящее время, субъекты, от которых исходят данные акты, вопросы совершенствования административного нормотворчества, цели, ради которых такие акты используются. В статье систематизируются выводы об актуальном состоянии института административно-правовых актов и намечаются перспективы его развития.*

***Ключевые слова:** административно-правовые акты, административное нормотворчество, публичная власть, публичная администрация, исполнительная власть.*

## **ADMINISTRATIVE LEGAL ACTS AS A FORM OF REGULATION OF PUBLIC RELATIONS IN THE CONDITIONS OF REFORMING THE SYSTEM OF PUBLIC POWER**

***Abstract:** the article is devoted to the problems of the development of administrative legal acts in the modern conditions of public power reform. The problems of the subjects from which these acts originate, the improvement of administrative rulemaking, the purposes for which such acts are used are analyzed. The author outlines the problems of regulatory regulation of administrative legal acts, its insufficiency at the present time. The article systematizes the conclusions about the current state of the institute of administrative legal acts and outlines the prospects for its development.*

***Keywords:** administrative legal acts, administrative rulemaking, public authority, public administration, executive power.*

Положения действующей Конституции РФ 1993 года ставят перед Российским государством важную задачу обеспечить эффективное и правомерное функционирование всей системы публичной власти. Для достижения данной цели важно в том числе совершенствовать систему административно-правовых актов, которые



---

из форм государственного управления преобразуются в формы достижения баланса (интеграции и защищенности) частных и публичных прав и законных интересов [1, с. 295]. Принятие и применение административно-правовых актов должно способствовать поддержанию доверия между публичной властью и гражданами, что чрезвычайно важно для современного этапа развития российского общества [2].

Современная административно-правовая доктрина исходит из того положения, что в настоящее время неверным становится утверждение о том, что граждане находятся в подчинении органов власти. Граждане и их организации и объединения не являются подчиненными субъектами органов публичной власти. Наоборот, все чаще граждане и их организации и объединения сами становятся инициаторами возникновения административных и иных публичных отношений. Граждане РФ и все другие частные субъекты правоотношений подчиняются только закону. Сама государственная воля, выражаемая законодателем, должна создавать условия для обеспечения реализации гражданами и их коллективами гарантированных Конституцией РФ прав, свобод и частных интересов. Государство наделяет публичные органы власти правом и одновременно устанавливает для них обязанность обеспечивать исполнение законодательства во всех областях и сферах общественной жизни. Осуществляя роль регуляторов общественных отношений, органы власти и их должностные лица должны соблюдать нормы законодательства и в равной степени с иными субъектами правоотношений добросовестно исполнять предписания права. Рассматриваемые органы выступают связующим звеном между государством и обществом, обеспечивая исполнение действующего законодательства, а также достижение баланса публичного и частного интереса [3].

Система административно-правовых актов должна отражать такие качественно новые отношения между публичной властью и частным лицом, в которых последнее выступает в роли полноправного субъекта административных и административно-процессуальных правоотношений, а классическая управленческая функция административно-правового регулирования изменяется и модернизируется другими функциями, а именно:

- 1) правообеспечительной, обеспечивающей реализацию прав и свобод граждан и организаций;
- 2) правозащитной, направленной на защиту и восстановление нарушенных прав и свобод [4].

Как отмечается в российской правовой науке [5], используемый в новой редакции Конституции РФ термин «публичная власть»

---

---

не является чем-то совершенно новым для российской юридической науки, хотя и не становился ранее предметом широкого исследования, в частности в связи со статусом органов власти. В качестве признаков таких органов указываются:

- деятельность, осуществляемая на основе принципов, закрепленных в Конституции РФ;
- согласованное функционирование в пределах и на основании Конституции РФ;
- деятельность, осуществляемая в соответствии с законодательством РФ;
- взаимодействие как основа работы публичного органа, предполагающее организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, а также взаимодействие по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти;
- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства, выступающие как основная цель деятельности органов публичной власти;
- наличие тесной связи публичных функций и задач у органов публичной власти;
- отражение в полномочиях, закрепленных за органом публичной власти, воли народа, осуществляющего свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Положения ч. 2 и 3 ст. 132 Конституции РФ позволяют утверждать, что в рамках современной российской правовой системы не только органы исполнительной власти, но также и органы местного самоуправления, исполняющие делегированные им государственные полномочия, могут принимать административно-правовые акты. Иные органы и организации также имеют полномочия по принятию административно-правовых актов. К ним относятся Центральный банк РФ, государственные внебюджетные фонды, избирательные комиссии, государственные корпорации, саморегулируемые организации. Эти субъекты регулируют весьма широкий круг правоотношений, среди которых далеко не все являются административными. Поэтому, как представляется, имеется потребность в доктринальной разработке системы их административно-правовых актов, позволившей бы унифицировать нормативное регулирование института административно-правовых актов в целом, которое сейчас реализовано довольно разрозненно и бессистемно. Здесь можно было бы учесть подход, распространенный в доктрине ряда зарубежных государств

---

---

(Франции, Великобритании, Бельгии, Греции, Нидерландов), согласно которому административно-правовой характер актов определяется не через регулируемые правоотношения, а через природу власти, которая их принимает [6, с. 29]. На данный момент законодательное восприятие публичной власти все еще не в полной мере охватывает данные субъекты, хотя они в целом соответствуют отмеченным выше признакам публичной власти.

В связи с этим важно отметить требования к административно-правовым актам, закрепленные в положениях Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [7], с помощью которого осуществлено масштабное реформирование организации и функционирования публичной власти в России в целом. Можно отметить, что данный закон вносит определенные новеллы относительно актов органов исполнительной власти субъектов РФ по сравнению с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8].

Например, в новом законе (ч. 3 ст. 26, ч. 1 ст. 36) отмечается, что акты высшего должностного лица субъекта РФ и высшего органа исполнительной власти субъекта РФ подлежат исполнению только в том случае, если они приняты в пределах их полномочий. Тем самым подчеркивается необходимость соблюдения границ компетенции публичной власти.

Кроме того, новое законодательство (ч. 4 ст. 26, ч. 3 ст. 36) специально указывает на необходимость официального опубликования и размещения на официальных сайтах нормативных правовых актов данных органов в соответствии с законодательством соответствующего субъекта РФ. Эта новелла должна обеспечить более эффективное доведение информации о новых актах до сведения участников правоотношений.

В отношении нормативных правовых актов иных органов исполнительной власти субъектов РФ законодательством (ч. 5 ст. 36) теперь установлен обязательный характер их государственной регистрации, которая должна осуществляться в соответствии с нормами законов либо иных нормативных правовых актов соответствующего субъекта РФ. Данное нововведение предназначено для обеспечения законности принимаемых актов.

Таким образом, мы видим усиление правовых требований, предъявляемых к законности административно-правовых актов субъектов РФ (особенно нормативных), а также к доведению их до сведения

---

---

широкого спектра субъектов правоотношений. В этом проявляется реализация давно высказываемого в правовой науке положения, согласно которому представляется крайне необходимым всестороннее и полное нормативное регулирование всего порядка деятельности публичной администрации [9].

Вместе с тем важно не останавливаться на совершенствовании системы административно-правовых актов только органов исполнительной власти субъектов РФ. Как уже отмечалось, публичная администрация представляет собой целостное единство, поэтому необходимо комплексное развитие правового регулирования ее деятельности по выполнению административно-правовых функций, в том числе через применение административно-правовых актов. Исходя из вышеизложенного, можно отметить, что новое законодательство не преодолевает разрозненность правового регулирования административно-правовых актов разных уровней публичной власти. Нормы, регламентирующие порядок разработки и принятия административно-правовых актов всех органов исполнительной власти (как федеральных, так и региональных), организаций, осуществляющих публично-властные функции, а также органов местного самоуправления, не соединены в рамках единого правового регулирования, которое устанавливало бы общие принципы их функционирования, общие требования, предъявляемые к ним, общие правовые последствия их незаконности. Такое раздробленное правовое регулирование снижает эффективность функционирования механизма административно-правового регулирования и защиты прав и свобод граждан.

В частности, можно отметить, что новый закон никак не охватывает те нормы, которые регламентируют отдельные элементы производства по принятию административно-правовых актов субъектов РФ. Так, на данный момент формы общественного контроля за принимаемыми субъектами РФ правовыми актами продолжают устанавливаться Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [10]. Кроме того, в отношении всех категорий нормативных административно-правовых актов, к которым относятся и акты субъектов РФ, предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы. Данные нормы установлены специальными актами, а именно Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [11] и Постановлением Правительства РФ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [12]. Тенденция к унифи-

кации правового регулирования в этом вопросе на данный момент не просматривается.

Все эти нормы остались несистематизированными при принятии рассматриваемого законодательного акта. Таким образом, указанный важнейший административно-правовой институт остается урегулированным недостаточно полно и всесторонне.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. В настоящее время в Российской Федерации идет процесс модификации и реформирования системы административно-правовых актов, который, однако, все еще далек от завершения.

2. Современные административно-правовые акты могут приниматься широким кругом субъектов, реализующих публично-властные полномочия, среди которых органы исполнительной власти образуют только одну составную часть.

3. Развитие системы административно-правовых актов в условиях реформирования публичной власти в Российской Федерации ведет к повышению и усилению требования к законности таких актов, в частности принимаемых органами исполнительной власти субъектов РФ.

4. Данное развитие все еще является неполным, не охватывающим в полной мере акты всех субъектов публичной администрации (как относящихся к системе органов исполнительной власти, так и не имеющих статуса такого органа), что негативно сказывается на реализации функций административно-правового регулирования и осуществлении защиты прав частных лиц.

5. Представляется, что административно-правовые акты органов публичной администрации должны регламентироваться специальным единым законом, охватывающим такие акты в целом, а не законом, регламентирующим отдельные звенья публичной администрации, к каковым относятся, в частности, органы исполнительной власти субъектов РФ.

#### Список литературы:

1. Стахов, А.И. Административное право России : учебник для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – М. : Юрайт, 2019. – 484 с.

2. Зюзин, В.А. О некоторых проблемах понимания и обеспечения исполнения судебных актов, имеющих административно-процессуальное значение / В.А Зюзин // Административное право и процесс. – 2020. – № 11. – С. 21–25.

3. Кобзарь-Фролова, М.Н. О некоторых проблемах понимания и обеспечения исполнения судебных актов, имеющих административно-про-

---

цессуальное значение / М.Н. Кобзарь-Фролова // Административное право и процесс. – 2019. – № 11. – С. 13–19.

4. Зеленцов, А.Б. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации как предпосылка смены парадигмы в теории административного права / А.Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 22–37.

5. Кобзарь-Фролова, М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие / М.Н. Кобзарь-Фролова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – № 2. – С. 193–203.

6. Марку, Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы / Ж. Марку // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. – М., 2011. – С. 20–93.

7. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 52, ч. 1, ст. 8973.

8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42, ст. 5005.

9. Аврутин, Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 7–14.

10. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4213.

11. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 29, ст. 3609.

12. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 10, ст. 1084.

---

**Н. И. Побежимова,**  
*профессор кафедры административного и информационного права юридического факультета имени М. М. Сперанского Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации*

**N. I. Pobezhimova,**  
*Professor of the Department of Administrative and Information Law of the Faculty of Law named after M. M. Speransky, Institute of Law and National Security RANEPА under the President of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences, Professor of Law, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation*  
*igit99@rambler.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-110-123

### **К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЯХ**

**Аннотация:** в статье рассмотрены проблемы современной теории административного права и административного процесса: определение административного правонарушения, его содержания, ограничения административного правонарушения от уголовного преступления; системы административных наказаний, в частности административный арест как наиболее жесткое наказание.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, уголовное преступление, причинение вреда общественным отношениям, административные наказания, административный арест.

### **PROBLEMS OF SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW REGARDING ADMINISTRATIVE OFFENCES AND ADMINISTRATIVE PENALTIES**

**Abstract:** the problems of the modern theory of administrative law and administrative process are analyzed in the article: the definition of an administrative offense, its content, the distinction of an administrative offense from a criminal offense; the system of administrative penalties and the most severe of the penalties – administrative arrest.

**Keywords:** administrative offence, criminal offence, harm to public relations, administrative penalties, administrative arrest.

В юридической науке продолжают дискуссии о модернизации административного законодательства как важнейшей задачи Российского государства, содержания, принципах, критериях классификации современного российского законодательства. Главной задачей развития административного законодательства, по мнению некоторых представителей науки административного права, «является

---

---

совершенствование правового регулирования отношений граждан и государства», что позволит поднять их на новый уровень, соответствующий международным стандартам [1, с. 488].

В настоящее время продолжается работа над третьей кодификацией норм об административной ответственности и прежде всего над Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) и Процессуальным кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Обсуждение названных проектов проводится на разных площадках и форумах. В 2018 г. авторским коллективом Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», как отмечает профессор А. П. Шергин, «была предпринята заслуживающая внимания попытка подготовки Концепции реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях...» [2, 3]. А. П. Шергин подчеркивает важность проведенного мозгового штурма, в ходе которого была проведена определенная ревизия недостатков административно-деликтного законодательства. Основной акцент Концепции ориентирован, по существу, на разработку новой редакции КоАП РФ [4, с. 224].

Особого внимания заслуживают проблемы о сущности и определении понятия «административное правонарушение» и видах административных наказаний. Понятие административного правонарушения, как известно, было сформулировано еще в начале ХХI в. при проведении второй кодификации отечественного законодательства об административных правонарушениях и принятии в декабре 2001 г. КоАП РФ, над которым работала большая группа ведущих представителей науки административного права (И. И. Веремеенко, Л. Л. Попов, Н. Г. Салищева, М. С. Студеникина, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов).

Определение административного правонарушения содержится в ныне действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ установлено, что «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Вопрос о содержании административного правонарушения обсуждается с 2014 г. в работе над новым проектом КоАП РФ. Были заслушаны предложения представителей науки административного и уголовного права по данному вопросу. Однако единого подхода к определению и содержанию административного правонарушения так и не было выработано.

---



---

Так, видный советский и российский ученый И. А. Галаган, работы которого являются непревзойденной классикой теории административной ответственности, под административным правонарушением понимал «общественно вредные действия или бездействия, нарушающие предписания административно-правовых норм, обеспеченные санкциями в виде конкретных взысканий и регулируемые ими общественные отношения в сфере государственного управления, которые отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности, а потому и влекут за собой административную ответственность» [5, с. 148].

В юридической литературе советского и постсоветского периодов развития традиционным критерием разграничения административного правонарушения и преступления считалась общественная опасность (А. Б. Агапов, Ю. М. Козлов, Г. А. Кузьмичева, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, М. С. Студеникина, А. П. Шергин и др.).

Так, в Комментариях к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовленном в 2002 г., то есть сразу после его принятия в 2001 г., записано, что «к сожалению, как и в предыдущем, в новом Кодексе об административных правонарушениях законодатель не указал на такой юридический признак правонарушения, как общественная опасность. Административное правонарушение, являясь противоправным деянием, уже содержит в себе признаки общественной опасности». Кроме того, представляется, этот признак присущ не только преступлениям (ст. 14 Уголовного кодекса закрепляет данный признак), как утверждают некоторые ученые, но и административным правонарушениям, так как объект посягательства у них часто совпадает, вследствие чего степень общественной опасности во многих случаях есть критерий разграничения правонарушений от преступлений [6, с. 123–124].

Ранее Б. В. Россинский при исследовании понятия административного правонарушения выделял четыре общих признака, свойственных административному правонарушению: антиобщественность, противоправность, виновность, наказуемость деяния. В работе по административному праву он отмечает, что «в качестве критерия разграничения административного правонарушения и преступления обычно предлагается степень их общественной опасности. Другие специалисты полагают, что часть административных правонарушений не общественно опасны, а являются вредными для общества. Третья группа ученых вообще не относит административные правонарушения к общественно опасным деяниям, а считает всех их вредными для общества» [7, с. 402–403]. Как считает ученый, ни у кого не вызывает

---

---

сомнений, что все деяния, признаваемые законодателем административными правонарушениями, по своему характеру антиобщественны, так как все они посягают на государственный или общественный порядок, на собственность и на права и свободы граждан.

В более поздних работах Б.В. Россинский, анализируя понятие административного правонарушения выделяет лишь три признака, которые характеризуют административное правонарушение: противоправность, виновность, наказуемость. В курсе лекций по административному праву он подчеркивает, что не считает возможным говорить об общественной опасности административных правонарушений [8, с. 5; 9, с. 230].

В учебнике по административному праву Л.Л. Попов констатирует, что административное правонарушение и преступление являются общественно опасными деяниями и критерием их разграничения выступает степень общественной опасности, которая у административного правонарушения значительно ниже, чем у преступления. В параграфе, посвященном проблеме отграничения административного правонарушения от преступления, ученый сформулировал свое отношение к понятию «общественная опасность», которую он рассматривает как «совокупность конкретных показателей, признаков, закрепленных в нормативных правовых актах и характеризующих отдельные элементы состава правонарушения и состав в целом» [10, с. 234]. Среди этих признаков автор называет объективную сторону состава, наличие или отсутствие тяжких последствий, а также размер причиненного ущерба.

Однако, как известно, законодатель при определении административного правонарушения и его признаков не указал на общественную опасность как на один из признаков совершения административного правонарушения.

В то же время при характеристике преступления законодатель в ч. 2 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) отметил, что не является преступлением действие (бездействие), которое в силу малозначительности не представляет общественной опасности.

Однако понятие и содержание такой категории, как «общественная опасность», не раскрывается ни в законодательстве Российской Федерации применительно к совершаемым уголовным преступлениям, ни в науке уголовного права.

Так, в «Российском уголовном праве» доктора юридических наук, лауреата Национальной премии по литературе в области права А.В. Наумова, уголовная ответственность рассматривается как разновидность юридической ответственности, отмечается, что в теории

---

---

уголовного права понятие уголовной ответственности является дискуссионным. В Общей части названной работы [11] есть XI глава, посвященная уголовной ответственности и ее основанию, в которой юридическим основанием уголовной ответственности ученый считает «определение того поведения, которое влечет за собой эту ответственность».

В ст. 8 УК РФ основание уголовной ответственности определяется как совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного Кодексом. В этой формулировке проявляется тесная связь между понятиями «преступление» и «состав преступления» [11, с. 454]. Далее А. В. Наумов констатирует, что «принятие нового Уголовного кодекса Российской Федерации знаменовало собой законодательное признание справедливости распространенной в теории уголовного права точки зрения, в соответствии с которой единственным основанием уголовной ответственности является установление в деянии виновного состава преступления» [11, с. 454].

Причем автором в указанной работе даже не рассматривается такое основание уголовного преступления, как его общественная опасность.

В то же время вряд ли можно согласиться с мнением В. И. Майорова о том, что «зачастую отличие административного правонарушения от преступления заключается лишь в степени общественной опасности» [12, с. 457].

К ключевым признакам административного правонарушения В. И. Майоров относит: противоправность, виновность, наказуемость и общественную опасность, которая, по его мнению, проявляется в посягательстве, в причинении или создании реальной угрозы причинения ущерба охраняемым нормами права общественным отношениям. В этой же публикации автор останавливается как на ключевых, так и на специальных признаках, позволяющих разграничить административную ответственность от уголовной ответственности, а административное правонарушение от уголовного преступления [12, с. 472–478].

Научное обоснование и разработка проблемы «общественная опасность» необходимы, по нашему мнению, применительно и к уголовному преступлению, и к административному правонарушению, и являются актуальными как для дальнейшего развития науки уголовного и административного права, так и для практической деятельности.

Как нам представляется, общественная опасность (большая или меньшая ее степень), скорее всего, является оценочным понятием,

---

---

а не реальным критерием разграничения административного правонарушения от уголовного преступления [13].

В качестве формальной возможности разграничения административного правонарушения от преступления в юридической литературе предлагается для обсуждения в качестве признака административного правонарушения, помимо уже обозначенных признаков (виновность, противоправность, наказуемость), которые закреплены в действующем КоАП РФ, такой признак, как причинение вреда общественным отношениям [14, с. 525–530; 15].

Данное предложение нашло поддержку у законодателя и было озвучено в одном из последних вариантов проекта КоАП РФ в следующей редакции: «Административным правонарушением признается виновно совершенное противоправное, причиняющее вред охраняемым законом общественным отношениям деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

После дискуссии об определении понятия административного правонарушения следует остановиться на рассмотрении административных наказаний, которые предлагаются законодателем к применению. В юридической литературе административное наказание, как и административное правонарушение, считаются основными институтами административно-деликтного права.

В действующем КоАП РФ административным наказаниям посвящена третья глава «Административное наказание» (вместо ранее употребляемого термина «взыскание»). Административное наказание рассматривается в ч. 1 ст. 3.1 как установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения. Из данного определения административного наказания следует выделить наиболее существенные его признаки:

- административное наказание – мера государственного принуждения и влечет ограничение личных, имущественных и иных прав;
- административное наказание – мера ответственности за совершенное противоправное деяние;
- административное наказание применяется за совершенное административное правонарушение.

В научных исследованиях неоднократно поднимался вопрос о мерах ответственности за совершенные административные правонарушения и возможности их сокращения в процессе работы над совершенствованием административного законодательства. Тем более,

---

если учесть, что к числу первоочередных задач законодательства об административных правонарушениях относится защита прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

Как известно, в соответствии с ныне действующим КоАП РФ (ч. 1 ст. 3.2) в нем предусмотрено 10 видов административных наказаний:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

В то же время следует заметить, что законодательство за время более двадцатилетнего существования КоАП РФ уже претерпело массу изменений, в том числе по вопросам о видах административных наказаний. Причем одни из административных наказаний отменялись и утрачивали силу, как, например, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения (Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ), а другие вводились вновь – административное приостановление деятельности (Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ), обязательные работы (Федеральный закон от 8 июля 2012 г. № 65-ФЗ), административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ).

Среди всех перечисленных видов административных наказаний административный арест является одним из наиболее строгих видов административного наказания, который был предусмотрен как в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, так и в ныне действующем КоАП РФ.

Так, на основании ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от обще-

---

ства и устанавливается на срок до пятнадцати суток. Если раньше за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции устанавливался административный арест до тридцати суток, то в ныне действующем Кодексе (ч. 1 ст. 3.9) административный арест до тридцати суток устанавливается:

- за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах;
- за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции;
- за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах.

При этом в ч. 2 этой же статьи законодатель уточняет, что административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях и только за отдельные виды административных правонарушений, а с учетом тяжести административного ареста он исключает его применение к определенным категориям граждан (беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп).

Кроме того, административный арест не может применяться к военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии РФ, Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

В то же время действующий закон значительно расширил сферу применения административного ареста. На это обращает внимание судья Конституционного Суда РФ С. Д. Князев, констатируя, что «законодатель все чаще склонен прибегать к нему в качестве наиболее действенного средства реагирования на административные правонарушения», предлагает поиск дискреционных пределов законодательного применения административного ареста» [16, с. 12]. При этом еще раз подчеркивается, что административный арест рассматривается как исключительная мера ответственности, назначаемая судьей за наиболее опасные административные правонарушения.

---

---

Отметим, что в соответствии с уголовным законодательством арест применяется как один из видов наказаний при совершении преступлений (ст. 44 УК РФ).

Далее рассмотрим генезис ареста как вида наказания за публичные деликты в советском и постсоветском периодах развития России.

Административный арест как вид наказания за административные правонарушения в советском отечественном праве был впервые допущен к применению в 1941 г. и установлен как исключительная мера ответственности за административные проступки Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении». Необходимо, по нашему мнению, обратить внимание на дату этого Указа – это начало Великой Отечественной войны, поэтому введение административного ареста действительно было обусловлено особыми исключительными обстоятельствами – условиями военного времени и вводился административный арест лишь за несколько видов наиболее опасных административных проступков.

При проведении первой кодификации административного законодательства об административных правонарушениях (1984), и с принятием Кодекса РСФСР об административных правонарушениях административный арест был предусмотрен только за два вида правонарушений (ст. 158 «мелкое хулиганство» и ст. 165 «злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника») и устанавливался на срок до 15 суток.

При проведении второй кодификации административного законодательства об административных правонарушениях и с принятием КоАП РФ (причем над Кодексом РСФСР об административных правонарушениях и над КоАП РФ работала почти одна и та же группа ученых-административистов) административный арест был предусмотрен уже за 11 составов правонарушений.

Что же касается действующей на данный момент редакции КоАП РФ, то административный арест в нем уже применяется за 69 составов административных правонарушений. Таким образом, можно констатировать, что в закрепленных правилах по установлению административного ареста в отдельных случаях и за особо опасные правонарушения появилось множество исключений, которые требуют соответствующих объяснений.

Указанный подход к применению столь исключительной и жесткой меры административного наказания, фактически граничащей с мерами уголовной ответственности (как по воздействию на человеческую психику, здоровье гражданина России, так и на его моральные и физиче-

---

ские страдания), ведет к нивелированию и размыванию границ между «правилами» и «исключениями», к криминализации административной ответственности, вызывая не только тревогу, но и некие опасения [17, с. 37–45] за дальнейшее развитие российского административного законодательства [2, с. 133–136; 18, с. 32–34; 19, с. 45–54].

В юридической литературе отмечается большое количество запретов и ужесточение санкций, которые содержатся в действующем КоАП РФ. Названные причины не способствуют эффективности и результативности применяемых мер при назначении административных наказаний, а это в свою очередь не способствует демократизации действующего административного законодательства [20, с. 73–89].

В условиях построения правового и демократического государства в стране и курса, провозглашенного в Конституции РФ, который направлен на защиту и охрану государством прав и свобод человека и гражданина, на защиту права и законных интересов физических и юридических лиц государства и общества от правонарушений и в первую очередь на предупреждение и профилактику административных правонарушений (а не только и не столько наказаний) ставятся задачи по реформированию законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, дальнейшей разработке третьей кодификации административного законодательства, по чистке его норм и замене на новые научные исследования в данной сфере, гуманизации системы и механизма юридической ответственности [21, с. 69–71] и приведение его в соответствие с международными стандартами и международными договорами.

В настоящее время в странах континентальной правовой семьи административные наказания называются санкциями и ими признаются либо сами административные наказания, как отмечает М.А. Штатаина, либо часть административного решения, в которой они устанавливаются. «В странах западной традиции, как правило, наказания, подобные административному аресту, чаще всего рассматриваются как кратковременное лишение свободы и разрешаются только по уголовным делам» [22, с. 381–388].

При осуществлении третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях в России и в одном из предлагаемых для всеобщего обсуждения проекте разрабатываемого КоАП РФ мера административного наказания в виде административного ареста предложена по главам 6, 9, 10, 11, 14, 20, 25, 26, 33, 34, 39, 41 и административный арест предлагается установить за 49 административных правонарушений, которые обозначены в статьях или же в частях соответствующих статей.



---

1. В большинстве статей проекта Кодекса, предусматривающих административный арест, его применение предлагается на срок до 15 суток.

2. В то же время по четырем главам представленного проекта КоАП РФ (14, 26, 33, 39) административный арест предлагается применять до 30 суток. В перечисленных главах административный арест до 30 суток предусмотрен за восемь видов административных правонарушений.

3. Наибольшее количество применения административного ареста предусмотрено по главе 14 «Административные правонарушения, посягающие на порядок в общественных местах» за 18 видов административных правонарушений. Следует отметить, что по данной главе дважды предлагается административный арест до 30 суток (при повторности совершения административных правонарушений – ч. 10 ст. 14.2, ч. 4 ст. 14.3). На втором месте по количеству применения административного ареста значится глава 26 проекта КоАП РФ, административный арест по которой предусмотрен за восемь видов административных правонарушений, в том числе арест до 30 суток по ч. 8 ст. 26.7.

4. В некоторых статьях проекта Кодекса наблюдается несоразмерность мер административного наказания при назначении административного ареста. Так, например, по ст. 6.13 гл. 6 за правонарушение в виде получения дохода от занятия проституцией предлагаются такие административные наказания, как административный штраф от 2 до 2,5 тыс. рублей или обязательные работы до 60 часов либо административный арест от 10 до 15 суток.

По ч. 3 ст. 14.2 за организацию либо проведение публичного мероприятия на граждан налагается административный штраф в размере 20–30 тыс. рублей либо обязательные работы на срок до 60 часов либо административный арест до 15 суток. Аналогичное наказание предусмотрено по ст. 14.2 (ч. 2, 4) с изменением лишь размера штрафа – от 30 до 50 тыс. рублей.

Несоразмерность административных наказаний отмечается и в гл. 26 проекта, согласно которой в ч. 5 ст. 26.7 за повторное совершение административного правонарушения по ч. 1, 2, 4 статьи предусмотрены следующие меры административного наказания, налагаемые на граждан: административный штраф от 6 до 10 тыс. рублей или обязательные работы до 50 часов либо административный арест до 15 суток.

5. В юридической литературе неоднократно обсуждался вопрос о мерах административных наказаний и возможности их сокращения.

---

Периодически законодатель пересматривал и уточнял виды наказания, изменял их количество и содержание с учетом современных реалий и новых видов административных правонарушений; убирались исправительные работы, но появлялись иные наказания в виде дисквалификации, обязательных работ. В представленном проекте КоАП РФ перечислено десять видов мер административных наказаний, среди которых административный арест.

6. Оставляя в данном проекте КоАП РФ административный арест, полагаем необходимым по целому ряду глав, статей или их частей заменить административный арест на обязательные работы (ст. 6.13 гл. 6, ст. 9.3 гл. 9, ст. 10.34 гл. 10, ч. 8 ст. 14.2 гл. 14, ч. 1 гл. 14.3, ч. 1 ст. 20.1 гл. 20, ст. 25.10 гл. 25, ч. 1 ст. 26.4 гл. 26, ч. 3 ст. 33.11 гл. 33, ч. 1 ст. 34.30 гл. 34).

7. Неоднократно административистами поднимался вопрос об исключении административного ареста из мер административного наказания. Другие ученые вносят предложения о его частичной замене на иные виды административных наказаний.

Данные проблемы, существующие в законодательстве об административных правонарушениях и административных наказаниях, предлагаются для обсуждения возможности внесения конкретных предложений по этим столь актуальным и важным вопросам для дальнейшего совершенствования существующей правовой базы.

Помимо обозначенных в данной статье вопросов на состоявшейся в 2022 г. конференции в Институте государства и права Российской академии наук Российской Федерации «Лазаревские чтения» руководству НАСА было озвучено предложение о необходимости создания фундаментального труда, по аналогии с семитомным изданием, подготовленным в прошлом веке ведущими представителями науки административного права, в котором были бы сформулированы перспективы дальнейшего развития науки административного права в современных условиях и обоснованы направления совершенствования административного законодательства.

### Список литературы:

1. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография ИЗ и СП при Правительстве РФ / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. – М. : Инфра-М, 2019.
2. Реформа административной ответственности в России / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. – М. : ИД ВШЭ, 2018.
3. Концепция реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях. – М. : Юриспруденция, 2019.

4. Шергин, А. П. Административно-деликтное право в системе современного российского права / А. П. Шергин // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России / под ред. Р. А. Хачатурова, А. П. Шергина. Т. 8. Административное право в системе современного российского права. – М., 2022. – Гл. 6.

5. Галаган, И. А. Административная ответственность в СССР / И. А. Галаган // Государственные и материально-правовые исследования. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1970.

6. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. – М. : Юрист, 2002.

7. Россинский, Б. В. Административное право : учеб.-практ. пособие / Б. В. Россинский. – М. : Право и закон, 2001.

8. Россинский, Б. В. Административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – М. : Норма, 2004.

9. Россинский, Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – М. : Норма : Инфра-М, 2017.

10. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 2-е изд. – М. : Норма : Инфра-М, 2016.

11. Наумов, А. В. Российское уголовное право. Общая часть : курс лекций / А. В. Наумов. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2019.

12. Майоров, В. И. Административная ответственность / В. И. Майоров // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. Т. 8. Административное право в системе современного российского права / под ред. Р. А. Хачатурова, А. П. Шергина. – М., 2022. – Гл. 12.

13. Кирин, А. В. Актуальные проблемы соотношения административной и уголовной ответственности / А. В. Кирин, Н. И. Побежимова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. по матер. науч.-практ. конф. – СПб. : С.-Петербург. ун-т МВД России, 2019.

14. Побежимова, Н. И. Административное правонарушение и уголовный проступок / Н. И. Побежимова // Сибирское юридическое обозрение. Научный журнал. – Омск, 2019. – Т. 16, № 4.

15. Побежимова, Н. И. Триада: уголовное преступление, уголовный проступок, административное правонарушение / Н. И. Побежимова // Кутафинские чтения: по матер. Междунар. науч.-практ. конф. – М. : МГЮА, 2020.

16. Реформа административной ответственности в России / под ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. – М. : ИД ВШЭ, 2019.

17. Есаков, Г. А. От административных правонарушений к уголовным проступкам или о существовании уголовного права в «широком» смысле / Г. А. Есаков // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2013. – № 1.

18. Кирин, А. В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания / А. В. Кирин // Административное право и процесс. – 2011. – № 9.

19. Побежимова, Н. И. Реформирование института административной ответственности / Н. И. Побежимова // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2018. – № 3.

---

20. Побежимова, Н. И. Основные причины необходимости реформы законодательства об административной ответственности / Н. И. Побежимова // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2017. – № 4.

21. Кирин, А. В. Новой редакции КоАП РФ нужна новая Общая часть / А. В. Кирин, Н. И. Побежимова // Административное право и процесс. – 2014. – № 3.

22. Штатина, М. А. Административные санкции в зарубежном праве // Реформа административной ответственности в России : монография / под ред. В. А. Кирина, В. Н. Плигина. – М. : ИД ВШЭ, 2018.

---

• СВЯЗЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА  
И ИНЫХ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА •

---

**Е.В. Виноградова,**  
первый заместитель директора  
Института государства и права  
РАН, доктор юридических наук,  
профессор

**E.V. Vinogradova,**  
First Deputy Director of the Institute  
of State and Law of the Russian Academy  
of Sciences, Doctor of Law, Professor  
humanrights@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-124-128

**К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ  
В СФЕРЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И ОРГАНИЗАЦИИ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

***Аннотация:** статья посвящена совершенствованию системы стратегического управления и организации проектной деятельности: определены системные недостатки и причины неудовлетворительной работы по совершенствованию системы стратегического управления, затронуты вопросы эффективности деятельности органов государственной власти и ответственности Правительства и его главы. В качестве вывода автор предлагает сформировать систему функций, направленных на решение стратегических задач развития России, и закрепить их реализацию за конкретным министерством.*

***Ключевые слова:** документы стратегического планирования, национальные задачи, организация проектной деятельности.*

**ON THE QUESTION OF STATE POLICY IN THE SPHERE  
OF STRATEGIC MANAGEMENT AND ORGANIZATION  
OF PROJECT ACTIVITIES**

***Abstract:** the article focuses on improving the system of significance of management and organization of project activities: the importance of systemic events and the reasons for unsatisfactory work on improving the system of significance of management, issues of the effectiveness of the activities of public authorities and representatives of representative power and its head are disclosed. As a result, the author proposes to consider the systemic functions aimed at solving the strategic tasks of Russia's development, and to fix their essence with significant significance.*

***Keywords:** documents regarding the solution, loss of the task, organization of project activities.*

Для укрепления государственно-правовых институтов необходимо формирование общей стратегии развития, которая будет соответствовать интересам стран, объединять в систему тактические

---

и стратегические задачи. Одним из элементов этой системы является институт наделения полномочиями органы государственной власти Российской Федерации по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере формирования национальных и федеральных проектов и организации проектной деятельности в России.

Вопросы стратегического планирования развития современной России должны стать предметом широкого общественного обсуждения. Как отмечал членкор Д. А. Керимов [1, с. 109, 111], активное участие людей в обсуждении вопросов общественного развития не только выступает условием правильного решения по реализации этих вопросов, но и означает формирование единой воли народа, которая есть сила, создающая правовые установления, содержащаяся в них и реализующая их, внося органическое единство во всю правовую систему, придавая ей характер правовой целостности.

Общественный резонанс, вызванный интересом к этим вопросам, образовал процесс, с помощью которого в соответствии с поручениями Президента РФ и Правительства РФ с 2018 г. можно последовательно совершенствовать систему стратегического управления. В рамках этой модели утверждены основы государственной политики в сфере стратегического планирования, оптимизирован состав документов стратегического планирования, проводится работа по синхронизации механизмов управления документами стратегического планирования, а также информационных систем, обеспечивающих функционирование данной системы.

Однако несмотря на прилагаемые усилия по совершенствованию системы стратегического управления не удается преодолеть ее системные недостатки, на которые постоянно указывают Государственный Совет, Совет Федерации, Счетная палата, субъекты РФ:

- несовершенство законодательства в сфере стратегического планирования;
  - избыточность и бессистемность документов стратегического планирования;
  - отсутствие единой системы целеполагания и реализации национальных целей и стратегических приоритетов;
  - дублирование механизмов управления стратегическими инструментами;
  - дублирование информационных систем, обеспечивающих управление стратегическими инструментами;
  - отсутствие единых методологических подходов к формированию документов стратегического планирования, невозможность
-

---

оценки их взаимосвязи, влияния на достижение национальных целей и стратегических приоритетов;

- невозможность достоверной оценки эффективности использования бюджетных средств, направляемых на реализацию мероприятий, предусмотренных стратегическими документами;
- негибкость механизмов финансового обеспечения стратегических документов;
- размытость ответственности за достижение целей стратегических документов.

Ключевой причиной неудовлетворительной работы по совершенствованию системы стратегического управления является неоптимальное распределение полномочий и выход за рамки компетенции участников системы стратегического управления, а также практика хаотичного «ручного» управления, при которой поручения Президента РФ и Правительства РФ формируются Аппаратом Правительства РФ, а их исполнение поручается федеральным органам исполнительной власти, у которых часто отсутствуют необходимые полномочия.

Функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере формирования системы стратегического управления не наделено ни одно министерство. Выработка решений в сфере стратегического управления осуществляется в Аппарате Совета Безопасности РФ и Аппарате Правительства РФ. Ответственным за проработку этих решений всегда определяется Минэкономразвития России несмотря на отсутствие соответствующих полномочий. Следует отметить, что итоговые решения в сфере стратегического управления не учитывают позиции, основанные на понимании реальной практики стратегического планирования, не сопровождаются соответствующими решениями по перераспределению полномочий и ответственности, то есть, по существу, носят «косметический» характер.

С 2018 г. ситуация усложнилась: в систему стратегического управления начала активно встраиваться система управления национальными целями развития, включающая целеполагание на уровне указов Президента РФ, специальные инструменты достижения национальных целей (национальные проекты) и систему управления ими, построенную на принципах проектного управления, а также Единый план достижения национальных целей.

По истечении четырех лет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию по указанным на-

---

---

правлениям стратегического планирования, не определен. Концепция развития этого блока системы стратегического управления в контексте всей системы стратегического управления отсутствует.

Организация проектной деятельности осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ, принятым за пределами его полномочий, поскольку ни федеральными законами, ни указами Президента РФ данным полномочию Правительство РФ не наделено. Статус Единого плана достижения национальных целей также не определен. Полномочия по методологическому обеспечению проектной деятельности возложены на Аппарат Правительства РФ, который не занимается практической реализацией механизмов проектного управления, не несет ответственности за качество планирования и реализации национальных проектов и достижения национальных целей. Кроме того, в Аппарате Правительства РФ вопросы стратегического управления и организации проектной деятельности находятся в ведении разных департаментов и разных вице-премьеров. Не способствует повышению эффективности работы и текучесть кадров в Департаменте Правительства РФ по организации проектной деятельности. В результате уже в течение трех лет систему проектного управления не удается корректно синхронизировать с иными стратегическими инструментами, в первую очередь с системой управления государственными программами.

Рассуждая об эффективности деятельности органов государственной власти, не лишним будет напомнить, что в науке конституционного права вопрос об ответственности Правительства и его главы является весьма непростым. Исследователи [2, с. 50] отмечают, что внесенные поправки в российскую Конституцию позволяют говорить об упорядочении на самом высоком, конституционном, уровне вопроса об ответственности высших должностных лиц страны. Существенным дополнением конституционных гарантий стало установление в Конституции (ст. 113) ответственности Председателя Правительства, на которого возложена персональная ответственность перед Президентом за осуществление возложенных на Правительство полномочий. Однако отметим, что и в Конституции, и в нормах закона о Правительстве [3] отсутствуют нормы о мерах ответственности, применимых к Председателю Правительства, и порядок привлечения его к ответственности.

Теоретически юридическая ответственность предусмотрена санкциями норм права и наступает при наличии неблагоприятных последствий. Если предположить, что в конституционном праве можно говорить только об ответственности государственных органов и долж-



---

ностных лиц за нарушение конституционно-правовых норм, то такая ответственность имеет политический характер и редко предполагает наличие вины, поэтому ее значение можно считать профилактическим [4, с. 295–297]. Однако существует иная точка зрения, согласно которой применение конституционной ответственности обуславливается наличием норм других отраслей права, ссылка на которые должна быть в конституционных нормах [5, с. 35–43]. Споры ведутся и по поводу соотношения конституционной и политической ответственности [6, с. 67; 7, с. 34; 8, с. 23].

Вследствие сказанного, полагаю, что необходимо сформировать систему функций, направленных на решение стратегических задач развития России, и закрепить их реализацию за конкретным министерством.

### Список литературы:

1. Керимов, Д. А. Основы философии права / Д. А. Керимов. – М. : Манускрипт, 1992. – 191 с.
  2. Виноградова, Е. В. Исполнительная власть в государственно-правовом дизайне России. Правительство: статус, полномочия, функции / Е. В. Виноградова, И. Л. Данилевская, Г. С. Патюлин // Труды Института государства и права РАН. – 2021. – № 5. – С. 35–54.
  3. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45, ст. 7061.
  4. Баглай, М. В. Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М., 1998.
  5. Шон, Д. Т. Конституционная ответственность / Д. Т. Шон // Государство и право. – 1995. – № 7.
  6. Савин, В. Н. Ответственность государственной власти перед обществом / В. Н. Савин // Государство и право. – 2000. – № 12.
  7. Лучин, В. О. Ответственность в механизме реализации Конституции / В. О. Лучин // Право и жизнь. – 1992. – № 2. – С. 34–36.
  8. Виноградов, В. А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование / В. А. Виноградов. – М., 2000.
-

---

**Е. В. Овчарова,**  
доктор юридических наук,  
старший преподаватель  
кафедры финансового права  
юридического факультета  
Московского государственного  
университета имени  
М. В. Ломоносова, доцент,  
Департамент публичного права,  
заместитель директора Института  
проблем административно-правового  
регулирувания Национального  
исследовательского университета  
«Высшая школа экономики»

**E. V. Ovcharova,**  
Doctor of Law, Senior lecturer  
of the Law Faculty at Lomonosov  
Moscow State University (MSU),  
Professor of the Department  
of Public Law, Deputy Director  
of the Institute for Problems  
of Administrative Law Regulation  
of the National Research University  
“Higher School of Economics”

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-129-136

## **ВЛИЯНИЕ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕНЕНИЕ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И НА РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ (НА ПРИМЕРЕ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ)**

**Аннотация:** в статье обоснована необходимость обеспечения целостности, самодостаточности и эффективности института административной ответственности в условиях цифровой трансформации государственного управления на примере налогового администрирования, что осуществимо путем реализации механизма правового регулирования в отношении всех мер административного принуждения в рамках правового института административной ответственности, с соблюдением всех принципов административной ответственности. Полагаем, что добиться этого можно с помощью полной кодификации административной ответственности при проведении ее реформы.

**Ключевые слова:** налоговое администрирование, налоговое правонарушение, административное принуждение, налоговый контроль, ответственность за нарушение налогового законодательства, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Налоговый кодекс РФ.

## **THE IMPACT OF THE DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ON THE USE OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT MEASURES AND ON THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF ADMINISTRATIVE LIABILITY (USING THE EXAMPLE OF TAX ADMINISTRATION)**

**Abstract:** the article substantiates the need to ensure the integrity, self-sufficiency and effectiveness of the institution of administrative liability in the context of the digital

---

*transformation of public administration, using the example of tax administration. This can be done only by implementing the mechanism of legal regulation in relation to all measures of administrative enforcement within the framework of the legal institution of administrative liability, as well as observing all the principles of administrative liability. We believe that this can be achieved through the full codification of administrative liability when it is reformed.*

**Keywords:** *tax administration; tax offence; administrative enforcement; tax control; liability for a violation of tax legislation; Russian Code of Administrative Offences; Russian Tax Code.*

Цифровая трансформация государственного управления [1], включая налоговое администрирование [2], должна иметь надлежащую правовую основу, то есть адекватное ей административно-правовое регулирование обязательных требований, публичного (государственного и муниципального) контроля и публично-правовой ответственности с учетом цифрового формата актов их реализации, что требует создания новой модели оптимального административно-правового регулирования общедозволительного типа для налогоплательщиков и разрешительного типа для налоговой администрации с точки зрения обеспечения интересов как национальной, в том числе экономической и налоговой, безопасности, так и развития предпринимательской активности. В области налогов и сборов решить проблему создания такой модели можно с помощью эффективного механизма административного принуждения в области налогов и сборов, предполагающего запуск разнонаправленных процессов и учитывающего как Вестминстерский подход, так и принцип Рамзи.

Так, в деле герцога Вестминстерского указано следующее: «Утверждается, что в рамках дел, рассматриваемых Управлением по налоговым и таможенным сборам, существует доктрина о том, что Суд может игнорировать правовую позицию и учитывать то, что принято называть “существо вопроса”... Чем скорее такой предполагаемой доктрине придет конец, тем будет лучше для всех заинтересованных лиц, поскольку, как представляется, в рамках указанной доктрины происходит подмена “золотого и прямого мерил закона” “неопределенной и изогнутой линией усмотрения”. Каждый человек имеет право при наличии возможности так организовать свою деятельность, чтобы налог, подлежащий уплате на основании соответствующих законов, был меньше, чем при ином порядке ведения дел. Если ему удалось это сделать и обеспечить такой результат, то он не подлежит принуждению уплачивать налог в большем размере, даже несмотря на возможное негативное отношение налоговых органов или других налогоплательщиков к его сообразительности» [3].

Суть принципа Рамзи: «основной вопрос заключается в следующем: при условии целенаправленного толкования предполагалось ли применение соответствующих положений законодательства к сделке, которая рассматривается с учетом конкретных обстоятельств» [4].

Полагаем, что эффективность административного принуждения в механизме правового регулирования, в структуру которого включаются нормы права, нормативные правовые акты, акты реализации права, правоотношения и правосознание [5, с. 158–160], в области налогов и сборов может быть обеспечена посредством определенности и стабильности всего механизма правового регулирования в этой сфере; взаимной открытости (транспарентности) налоговых органов и налогоплательщиков; внедрения системы стимулирующих мер по соблюдению налогового законодательства с организационно-правовыми гарантиями их реализации в первоочередном и превентивном порядке до применения механизма государственного принуждения за нарушение налогового законодательства; соразмерности и неотвратимости применения соответствующих мер государственного принуждения за нарушение налогового законодательства по основаниям и в порядке, предусмотренным законодательством; более широкого применения института освобождения от административной либо уголовной ответственности и от административного либо уголовного наказания за нарушение налогового законодательства, если цели публично-правовой ответственности и наказания в системе такой ответственности достижимы альтернативными мерами административного воздействия.

Создание эффективного механизма административного принуждения возможно только в рамках правового института административной ответственности. Единство указанного института обеспечивается нормативным закреплением и последовательной реализацией в законодательстве, правоприменительной административной и судебной практике его базовых принципов: презумпции невиновности; недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение; законности; юридического равенства; гуманизма; справедливости и соразмерности, а также процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях: инквизиционного (следственного) принципа в производстве с активной ролью субъектов административной юрисдикции и административной юстиции охранительного типа в нем; обеспечения защиты в таком производстве; непосредственности и формализации этого производства; открытости (гласности) производства; ведения производства на государственном языке Российской Федерации; са-

---

мостоятельности принятия решений в производстве; обязательности постановлений и иных актов по делу об административном правонарушении; оперативности производства.

В условиях цифровой трансформации государственного управления и внедрения искусственного интеллекта в государственном контроле возникают серьезные проблемы с реализацией всех принципов административной ответственности, что нивелирует правовое значение публично-правовой ответственности в целом. Прежде всего очевидным является влияние цифровизации публичного администрирования на реализацию принципа презумпции невиновности, когда он заменяется, по сути, объективным вменением по мере реализации риск-ориентированного подхода в государственном контроле при помощи искусственного интеллекта.

Указанная тенденция проявляется в механизме правового регулирования административной ответственности в следующем:

во-первых, в вынесении в упрощенном порядке по результатам фотовидеофиксации в среднем 2/3 постановлений по делам об административных правонарушениях, материально-правовым и процессуально-правовым основанием административной ответственности за которые является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ);

во-вторых, подкрепляется указанный подход дисконтом при ускоренной уплате штрафа как наиболее распространенного административного наказания по КоАП РФ, который в проекте данного Кодекса предполагается распространить на все случаи назначения наказаний в виде административного штрафа;

в-третьих, следует отметить отказ от применения мер административной ответственности по Налоговому кодексу Российской Федерации (НК РФ) в среднем в 50 % случаев при корректировках налоговых деклараций в сторону увеличения подлежащих уплате в бюджеты бюджетной системы сумм налогов с соответствующими доплатами налогов и пени по убедительному настоянию налоговых органов в рамках предпроверочного анализа. Это предполагает освобождение от административной и уголовной ответственности, а эффективность такой системы обеспечивается субсидиарным применением гражданско-правовой ответственности, особенно субсидиарной ответственности контролирующего должника лица, и банкротства;

в-четвертых, субъекты публичной администрации все больше функций, которые раньше были возложены в качестве обязанностей на физических лиц и созданные ими организации, берут на себя. Например, налоговые органы сами начинают заниматься исчисле-

---

нием сумм налогов, подлежащих уплате в бюджет, на основе данных о налогоплательщиках (Big Data), которые они аккумулируют, обобщают на основе слабого и анализируют на основе сильного искусственного интеллекта. Это позволяет постепенно освобождать налогоплательщиков от необходимости представления налоговых деклараций, расчетов, иных форм налоговой отчетности, а также других документов, необходимых для налогового контроля. В сложившейся ситуации остро встает вопрос об установлении и применении публично-правовой ответственности не за неисполнение либо ненадлежащее исполнение публично-правовой обязанности, а за злоупотребление субъективным публичным правом (ст. 54.1 НК РФ). А это предполагает проявление практически безграничной административной и цифровой дискреции (усмотрения) при применении мер государственного принуждения, что противоречит общедозволительному типу правового регулирования правового статуса человека и гражданина по принципу «дозволено все, кроме того, что прямо запрещено», и разрешительному типу правового регулирования правового статуса субъекта публичной власти по принципу «разрешено только то, что прямо предписано» [6, с. 219–221]. Указанные принципы заложены в основу главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции РФ и в полной мере реализованы во всех ее нормах. Речь идет в целом о реализации концепции правозаконности [7, с. 564–704].

Субъективные права нельзя путать с юридическими обязанностями в сфере публично-правового регулирования, в частности в области налогов и сборов, а меры административного принуждения не должны смешиваться с обязанностями, возлагаемыми на субъектов налоговых правоотношений, для надлежащего исполнения которых они предназначены. При этом публично-правовая (административная и уголовная) ответственность и связанные с ней меры государственного (административного) принуждения должны быть предусмотрены только за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязанностей, так как право – это мера дозволенного или возможного поведения, варианты которого определяются и реализуются управомоченными лицами по их усмотрению, основанному на свободном волеизъявлении.

К сожалению, путаница прав с обязанностями, а обязанностей с принуждением вместо надлежащего разграничения прав, обязанностей и принуждения, ответственности встречается и в доктринальных работах, и в учебниках по налоговому праву. Например, С.Г. Пепеляев к системе мер административного принуждения относит предусмотренные в налоговом законодательстве обязанности налогоплатель-

---

щиков и налоговых агентов по предоставлению необходимой для целей налогового учета, налогового контроля и налогообложения информации в налоговые органы [8, с. 495–499].

Указанная путаница приводит к тому, что формы вины (умысел либо неосторожность) как субъективной стороны состава административных правонарушений применяют не только при решении вопроса о назначении карательной налоговой санкции как меры административной ответственности за нарушение налогового законодательства, но и при решении вопроса о размере имущественной налоговой обязанности, содержание которой должно определяться на основании законодательства о налогах и сборах с учетом фактических обстоятельств деятельности налогоплательщиков независимо от их вины в совершении налоговых правонарушений. Такой неверный подход применен в Письме ФНС России от 10 марта 2021 г. № БВ-4-7/3060@ «О практике применения статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации» [9] и подтвержден в интервью заместителя руководителя ФНС России В.В. Бациева «Поведение налогоплательщика не пустой звук для нас» [10]. Именно такой подход приводит к частичному отказу от налоговой реконструкции, которая должна быть проведена во всех случаях для установления действительного размера налогов, подлежащих уплате в бюджет.

Отсутствие системного подхода в правовой регламентации мер административного принуждения и дуализм в законодательном регулировании административной ответственности приводят к нивелированию принципов применения этих мер, массовому нарушению прав и законных интересов лиц, к которым они применяются. Выйти из этой ситуации можно только путем полной систематизации и кодификации мер административного принуждения в административном и административно-процессуальном законодательстве без каких-либо отраслевых изъятий, то есть без исключений из общих правил административно-правового регулирования и административных производств. Создание единой целостной институциональной системы правового регулирования мер административного принуждения предполагает четкое разграничение в законодательстве и в правоприменительной практике содержания и видов этих мер, целей, оснований, условий и порядка их применения в рамках правового института административной ответственности. В качестве промежуточного этапа данного процесса возможны полная кодификация единого института административной ответственности, то есть всех его материальных и процессуальных норм в КоАП РФ, дополненная отраслевой коди-

---



фикацией либо систематизацией иных мер административного принуждения, в частности в НК РФ.

При динамичной цифровизации в налоговом администрировании проблема отсутствия правового регулирования, адекватного уровню применяемых налоговыми органами автоматизированных информационных систем налогового контроля, особенно остро проявляется в правоприменении в области налогов и сборов. Масштабные пробелы в правовом регулировании налогового контроля в условиях его цифровизации нивелируют конституционные принципы налогообложения, приводят к массовым нарушениям прав и законных интересов налогоплательщиков, налоговых агентов, финансовых организаций и влекут за собой утрату доверия общества к институтам государства и права. Указанную проблему можно решить путем надлежащей легализации автоматизированных процессов налогового администрирования в рамках административной процедуры налогового контроля и иных связанных с ней административных процедур учета налогоплательщиков в налоговых органах, а также их информирования о правах и обязанностях в области налогов и сборов. Административное усмотрение налоговых органов следует максимально ограничить, допустив его в исключительных случаях и только в рамках закона.

Заявленные цели достижимы лишь путем развития института административной процедуры в налоговом администрировании. На эту процедуру необходимо распространить унифицированные нормы Федерального закона «Об административной процедуре», а особенности ее применения в области налогов и сборов целесообразно предусмотреть в НК РФ, в котором следует регламентировать методы и формы налогового контроля с учетом уровня его цифровизации для их применения в ходе административной процедуры налогового контроля и связанных с ней административных процедур.

Работающие в автоматическом режиме средства обнаружения и фиксации нарушений налогового законодательства должны создаваться, устанавливаться, управляться и контролироваться государством в лице его уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц исключительно при готовности механизма правового регулирования к внедрению указанных средств. При этом важно в условиях цифровой трансформации государственного управления устранить и не допустить опережения искусственным интеллектом правового регулирования при установлении обязательных требований налогового законодательства, проведении мероприятий налогового контроля и применении административной ответственности.



---

### Список литературы:

1. О мерах по обеспечению эффективности мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов управления государственными внебюджетными фондами : постановление Правительства РФ от 10 октября 2020 г. № 1646 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 14.10.2020).
  2. Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной налоговой службы на 2021–2023 годы : распоряжение ФНС России от 22 декабря 2020 г. № 363@ // СПС «КонсультантПлюс».
  3. Inland Revenue Commissioners v. Duke of Westminster (1936) // А.С. 1; 19 TC 490.
  4. W.T. Ramsay Ltd. v. Inland Revenue Commissioners (1982) // 54 TC 101; Collector of Stamp Revenue v. Arrows Town Assets Ltd [2003] // НКСФА46.
  5. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.Б. Исакова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 656 с.
  6. Алексеев, С.С. Общая теория права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / С.С. Алексеев. – М. : Велби : Проспект, 2008. – 576 с.
  7. Алексеев, С.С. Право: азбука-теория-философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
  8. Налоговое право : учебник для вузов / под ред. С.Г. Пепеляева. – М. : Альпина Паблишер, 2017. – 796 с.
  9. О практике применения статьи 54.1 Налогового кодекса Российской Федерации : письмо ФНС России от 10 марта 2021 г. № БВ-4-7/3060@ // Официальный сайт ФНС России. – URL: <https://www.nalog.ru> (дата обращения: 14.03.2021).
  10. Бациев, В.В. Поведение налогоплательщика не пустой звук для нас / В.В. Бациев // Налоговед. – 2021. – № 5. – С. 15–29.
-

---

**С. А. Агамагомедова,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры  
государственно-правовых дисциплин  
Пензенского государственного  
университета

**S. A. Agamagomedova,**  
Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of State Legal Disciplines  
of the Penza State University  
saniyat\_aga@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-137-141

## **ТАМОЖЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО ЗАЩИТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ**

***Аннотация:** в статье рассматривается таможенный контроль в качестве средства административно-правовой природы для защиты гражданских прав невластных участников таможенных отношений. Выделены аспекты соотношения частноправовых и публично-правовых интересов при регламентации и реализации таможенного контроля. Выделена защитная функция таможенного контроля применительно к контролю за перемещением товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности. Сделан вывод о том, что таможенный контроль товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, в совокупности с административной юрисдикцией таможенных органов призваны не только защищать гражданские права, но и стимулировать экономическую активность хозяйствующих субъектов. Обозначена роль таможенного контроля не только в защите гражданских прав, но и в обеспечении равенства доступа к данным правам на единой евразийской экономической территории.*

***Ключевые слова:** таможенный контроль, гражданские права, экономическая деятельность, объекты интеллектуальной собственности, контрольно-надзорная деятельность, внешнеэкономическая деятельность, публичная власть.*

## **CUSTOMS CONTROL AS AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS OF PROTECTING CIVIL RIGHTS**

***Abstract:** in the article, customs control is considered as a means of administrative and legal nature to protect the civil rights of non-powerful participants in customs relations. Aspects of the correlation of private law and public law interests in the regulation and implementation of customs control are highlighted. The protective function of customs control is singled out in relation to the control over the movement of goods containing objects of intellectual property. It is concluded that the customs control of goods containing objects of intellectual property in conjunction with the administrative jurisdiction of the customs authorities are designed not only to protect civil rights, but also to stimulate the economic activity of business entities. The role of customs control is outlined not only in the protection of civil rights, but also in ensuring equal access to these rights in the common Eurasian economic territory.*

***Keywords:** customs control, civil rights, economic activity, objects of intellectual property, control and supervision activities, foreign economic activity, public authority.*

---

---

В современных условиях перманентного реформирования контрольно-надзорных механизмов государства во всех сферах общественных отношений представляет интерес научное позиционирование государственного контроля и надзора в качестве административно-правовых средств защиты гражданских прав личности. Подобный подход имеет место в рамках обоснования реализации контрольно-надзорной деятельности не только в экономической сфере. Однако именно при государственном контроле и надзоре за осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности защитная функция рассматриваемых управленческих форм закономерна и особенно показательна. Одним из направлений контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти выступает таможенный контроль, который в действующем законодательстве определяется, с одной стороны, в качестве совокупности совершаемых таможенными органами действий, направленных на проверку и (или) обеспечение соблюдения законодательства (подп. 41 п. 1 ст. 2 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС)) [1], с другой стороны, в качестве управленческой функции, включающей в себя функции по контролю и надзору в области таможенного дела (п. 1 Положения о Федеральной таможенной службе) [2].

Контрольная функция государства по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения, в том числе в сфере гражданского оборота [3]. К выделенным Конституционным Судом РФ разновидностям воздействия следует добавить и защитное воздействие, в рамках которого государственный контроль и надзор, его отдельные виды и уровни призваны должным образом обеспечить и в необходимых случаях защитить в том числе гражданские права и интересы участников общественных отношений.

При этом ученые констатируют тот факт, что в науке отечественного административного права контрольно-надзорные механизмы, а также тесно связанный с ними институт административной ответственности практически не рассматривались в качестве административно-правовых способов защиты гражданских прав субъектов предпринимательской деятельности. Эти механизмы и институты, как правило, позиционируются в качестве средств государственно-принудительного воздействия в отношении физических и юридических лиц, а не в качестве средств защиты их прав [4, с. 8].

Таможенная сфера исторически уникальным образом сочетает в себе аспекты содействия экономическому взаимодействию и обеспечения безопасности. Внешнеэкономическая деятельность вы-

---

---

ступает разновидностью, составляющей экономических отношений. В контексте понимания таможенного контроля в качестве административного механизма воздействия на экономические отношения приобретает особую значимость вывод о том, что регулирование общественных отношений, возникающих при перемещении товаров через таможенную границу, невозможно при использовании только императивного метода, поскольку ряду правоотношений необходим метод гражданско-правового регулирования [5, с. 25].

В соответствии с действующим таможенным законодательством интеграционного уровня понятия гражданского законодательства и других отраслей законодательства, используемые в ТК ЕАЭС, применяются в каждом из государств-членов в том значении, в котором они используются в соответствующих отраслях законодательства государства-члена, если иное не установлено ТК ЕАЭС (п. 6 ст. 2 ТК ЕАЭС) [1]. При этом использование административно-правового ресурса таможенного контроля неразрывно связано с реализацией, обеспечением и защитой гражданских прав невластных участников таможенных отношений. С этой точки зрения представляет интерес характеристика государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности с позиции реализации административного порядка защиты и восстановления гражданских прав хозяйствующих субъектов [4, с. 9].

При этом подобный защитный характер контрольно-надзорной деятельности таможенных органов можно наглядно показать на примере таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности. Нами в публикациях предыдущих лет обращалось внимание на соотношение административно-правовых и гражданско-правовых методов защиты исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности [6]. Эффективность и действенность административно-правовых средств воздействия на сферу гражданских прав отмечают ведущие специалисты в области интеллектуальной собственности. Так, применительно к защите авторских и смежных прав А.П. Сергеев справедливо полагает, что, несмотря на гражданско-правовую защиту подобных гражданских прав как основную, публично-правовые меры борьбы с правонарушениями в данной области в определенных случаях оказываются более действенными средствами воздействия на нарушителей. Авторы видят основные преимущества применения некоторых административных санкций за нарушения авторских и смежных прав в простоте их реализации, возможности оперативного реагирования на них со стороны государственных органов [7, с. 390].

---

Полагаем, что таможенный контроль товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, а также административная юрисдикция таможенных органов в рамках обеспечения исключительных прав правообладателей призваны не только защитить данные гражданские права, но и стимулировать экономическую активность авторов и иных правообладателей, что в условиях экономического кризиса особенно актуально.

Применительно к таможенному контролю в целом следует отдельно отметить важность обеспечения и защиты прав экономических субъектов с точки зрения конкурентного пространства ЕАЭС. Нами обращалось внимание на данный аспект позиционирования таможенного контроля, выступающего в условиях экономической интеграции в качестве важного фактора формирования конкурентной среды развивающегося евразийского рынка товаров [8].

В условиях экономической интеграции и формирования единого экономического пространства ЕАЭС возникает еще один аспект регламентации и осуществления таможенного контроля. Речь идет не только о защите и обеспечении гражданских прав невластных субъектов таможенных отношений посредством контрольно-надзорных механизмов, но и о реализации равной защиты данных прав, об одинаковом доступе невластных субъектов к полноценному пользованию своими экономическими правами и свободами. Только в таких условиях можно говорить об оптимизации вмешательства публичной власти в регулирование экономических отношений и реальном обеспечении принципа равенства экономических субъектов на евразийской территории, реализации свободы движения товаров как одной из базовых целей экономического сближения государств на территории постсоветского пространства. Примером может служить институт уполномоченного экономического оператора, административно-правовой статус которого позволяет пользоваться специальными упрощениями при совершении таможенных операций и прохождении таможенного контроля и отражает определенную активность, инициативность участников внешнеэкономической деятельности, в том числе и в отношении пользования своими экономическими правами. В современных условиях регуляция рассматриваемого института постепенно переходит на наднациональный уровень и отходит от принципа резидентства. В этом смысле таможенный контроль закономерно выступает средством административно-правовой природы, позволяющим экономическим субъектам на равных условиях пользоваться своими гражданскими правами, реализовывать и защищать их.

---

На основе проведенного анализа можно согласиться с положением о том, что деятельность органов исполнительной власти помимо публично-правовых целей (правоохранительных, контролирующих, фискальных, учетных), направлена также на обеспечение реализации гражданских прав невластных субъектов [4, с. 5]. При этом подобная цель обуславливает связанность таких направлений деятельности государственных органов, как контрольно-надзорное и юрисдикционное, в административно-процедурном единстве которых юрисдикционное выполняет дополнительную, вспомогательную роль и выступает возможным, но не обязательным этапом подобной защиты.

### Список литературы:

1. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (в ред. от 29 мая 2019 г.) (приложение 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза. – URL: <http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017.
2. Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 23 апреля 2021 г. № 636 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 18, ст. 3146.
3. По делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова : постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2008 г. № 10-П // Рос. газ. – 2008. – 1 авг.
4. Корякина, К.Г. Административно-правовое обеспечение реализации и защиты гражданских прав в сфере предпринимательской деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К.Г. Корякина. – Н. Новгород, 2021. – 32 с.
5. Власенко, Д.С. Совершенствование административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Д.С. Власенко. – Люберцы, 2019. – 223 с.
6. Агагагомедова, С.А. Соотношение административной и гражданской ответственности за незаконное использование товарного знака / С.А. Агагагомедова // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. – 2016. – № 2. – С. 19–26.
8. Сергеев, А.П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации : учебник / А.П. Сергеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Велби : Проспект, 2004. – 752 с.
9. Агагагомедова, С.А. Таможенный контроль как фактор формирования конкурентной среды Евразийского экономического союза / С.А. Агагагомедова // Конкурентное право. – 2020. – № 4. – С. 26–30.

---

**А.А. Гришковец,**  
доктор юридических наук, профессор,  
сектор административного права  
и административного процесса  
Института государства и права  
Российской академии наук

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-142-151

## **СОЛИДАРНОСТЬ В УСЛОВИЯХ НОВЫХ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕАЛИЙ И НЕКОТОРЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ (ПРОДОЛЖЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ)**

***Аннотация:** в статье исследуется такое новое правовое явление как солидарность. Констатируется положение о том, что истоки появления в российской Конституции норм, посвященных солидарности, остаются неизвестными. Нет понимания того, какой смысл вкладывает законодатель в положения о солидарности. Отмечается, что данные положения нашли отражение не только на конституционном уровне, но и в законодательстве (при формировании пенсионной системы нормативно закреплён принцип солидарности поколений). Однако названный принцип оценивается критически как пример принудительной солидарности, которая солидарностью, по сути, не является. Рассматриваются административно-правовые средства, с помощью которых органы публичной власти на практике продвигают идеи солидарности. Показаны попытки формирования региональных солидарных обществ. Сделан вывод о бесперспективности таких попыток, о том, что государство должно обеспечивать социально-экономические условия для самоорганизации общества и прочного утверждения присущих ему начал солидарности.*

***Ключевые слова:** солидарность, новые конституционные реалии, солидарность поколений, административно-правовые средства, региональное солидарное общество, социальная солидарность, социальная функция государства.*

## **SOLIDARITY IN CONDITIONS OF NEW CONSTITUTION REALITIES AND SOME ADMINISTRATIVE LAW MEASURES OF THEIR ENSURING**

***Abstract:** the article is devoted to investigation of such new legal phenomenon as solidarity. The author establishes the situation that sources of legal norms about solidarity are not known. There is no understanding what the meaning legislator lays in theses about solidarity. Theses about solidarity were founded reflection not only in Russian Constitution but in legislation too. Principle of solidarity of generations was established as principle of making of pension system. This principle are estimated critically as an example of forced solidarity. The author considers administrative law measures to help bodies of public power promote ideas of solidarity in practice. Attempts were shown to form regional solidary societies. The conclusion were made about absence of any prospect of such attempts. Government must provide socio-economic conditions for self-organization of society and solid statements inherent to it of beginnings of solidarity.*

***Keywords:** solidarity, new constitutional realities, solidarity of generations, administrative law measures, regional solidary society, social solidarity, social function of state.*

---



С принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов и функционирования публичной власти» [1] солидарность как новое конституционно-правовое явление получило закрепление в Основном Законе РФ (ст. 75.1) и представляет несомненный интерес для академической науки. Солидарность органично сочетает в себе теоретико-правовые, конституционно-правовые и административно-правовые аспекты. Впервые о проблеме солидарности говорилось на Международной научно-практической конференции «Лазаревские чтения 2021», которая состоялась 10 февраля 2021 г. в Институте государства и права Российской академии наук [2, с. 100–114]. В том же году вышла коллективная монография «Публичная власть: система, компетенция» [3, с. 175–191], один из параграфов которой был посвящен солидарности. С целью привлечения дополнительного внимания широкой юридической общественности к научной дискуссии тема солидарности поднималась в докладах «К вопросу о социальной солидарности в современной России» и «Солидарность как новое конституционно-правовое явление в современной России», сделанных 8 и 22 октября 2021 г. соответственно на таких крупных научных мероприятиях, как Международная научно-практическая конференция «Государство, труд и человек: новые вызовы (к 30-летию правового регулирования социального партнерства)» [4] и Всероссийская научная конференция с международным участием «Конституционализм: национальные и наднациональные изменения», посвященная 95-летию со дня рождения В. А. Туманова [5].

Приходится признать, что какого-либо официального разъяснения того, какой смысл вложен в конституционные нормы, посвященные солидарности, нет, как и информации о том, по чьей инициативе они появились в российской Конституции. Участие в различных научных мероприятиях позволяет узнать мнение коллег, известных ученых-юристов, о том, что, по их мнению, есть солидарность, как ее следует понимать в современной России. Так, 26 октября 2021 г., в Институте государства и права РАН состоялся круглый стол «Российский парламент: традиции, реформы, перспективы развития» [6]. Одним из участников мероприятия был известный в прошлом политик и государственный деятель профессор С. Н. Бабурин, который, говоря о понимании солидарности, отметил, что прежде всего необходимо изменить отношение к труду, когда предприниматель преследует только свой интерес. Для этого нужно изменить ст. 37 российской Конституции о том, что труд свободен, а также ст. 2. Права и свобо-



ды человека и гражданина не единственная высшая ценность, есть и другие, например любовь к отечеству. Что касается политической солидарности, то в период внешних угроз (правда, С.Н. Бабурин не уточнил о каких угрозах идет речь) обязательно нужна идеология, и это – любовь к отечеству. Таким образом, предлагается ни много ни мало ревизия одного из главных, если не самого главного, положений российской Конституции, ее «альфа и омега» – признание прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью. С такой ревизией вряд ли можно согласиться. Дело в том, что изначально в новую российскую Конституцию, отмечает один из ее авторов, кстати сказать, так же как и С.Н. Бабурин в недавнем прошлом известный политик и государственный деятель, С.М. Шахрай, был заложен целый ряд идей и принципов, одинаково важных для всех граждан независимо от их политических убеждений и взглядов. Среди них С.М. Шахрай назвал признание человека, его прав и свобод высшей ценностью [7, с. 295]. Любовь к отечеству в число тех идей и принципов тогда, в судьбоносном для российского конституционализма 1993 г., не попала. Думается, что и в современных условиях также нет оснований подвергать ревизии действующую редакцию ст. 2 российской Конституции, поскольку последняя ее редакция во всех отношениях оптимальна и в полной мере соответствует Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН.

В Тематическом комментарии к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [8, с. 72] принципиально новые конституционные положения о солидарности, как представляется, должны были получить всестороннее освещение. Однако этого не произошло. Авторы комментария, а это известные и авторитетные отечественные юристы Т.Я. Хабриева и А.А. Клишас, ограничились лишь констатацией того, что в ст. 75.1 Конституции РФ конкретизируется положение о социальном государстве, а сам этот комментарий они разместили в § 8 «Социальные стандарты и гарантии». С таким подходом, учитывая принципиальную новизну конституционных положений о солидарности, вряд ли можно согласиться. Думается, эти положения заслуживают более внимательного отношения и глубокого научного осмысления. Прежде всего необходимо точно определиться с инициатором включения в текст российской Конституции положений о солидарности, чтобы появилась возможность узнать, какой смысл изначально в них вкладывался.

---

Не будет лишним сказать, что отдельные нормы о солидарности удается обнаружить и в конституциях некоторых зарубежных стран. Так, в ч. 2 ст. 45 Конституции Королевства Испании от 27 декабря 1978 г. [9] говорится о том, что органы публичной власти следят за рациональным использованием всех природных ресурсов в целях защиты и улучшения качества жизни, охраны и восстановления окружающей среды, опираясь на необходимую коллективную солидарность.

Впрочем, идея солидарности, по нашему мнению, весьма спорная и получила определенное отражение в законодательстве. Так, согласно п. 4 ст. 15 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [10], российское Правительство обеспечивает формирование системы пенсионного обеспечения граждан в числе прочих аспектов и на основе солидарности поколений. Данная норма наполняет содержанием положение ч. 6 ст. 75 российской Конституции, в которой провозглашается, что система пенсионного обеспечения граждан нашей страны также формируется на основе принципа солидарности поколений. Заметим, что солидарность поколений была декларирована в качестве одного из принципов пенсионной реформы еще в середине 1990-х гг., правда, заметно шире. Напомним, в постановлении Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 г. № 790 «О мерах по реализации концепции реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации» [11] закреплялись принципы, на которые должна опираться пенсионная реформа, один из них – финансирование государственного пенсионного обеспечения на основе принципа солидарности, включая солидарность поколений, субъектов Российской Федерации и отраслей экономики. В настоящее время осталась лишь солидарность поколений, тогда как солидарность российских регионов и отраслей экономики в виде средства формирования пенсионного обеспечения граждан на уровне федерального конституционного закона в этом качестве более не упоминается. Такой поворот событий является подтверждением тому, что принято окончательное, заметим, политическое решение о формировании пенсионной системы исходя из принципа принудительной солидарности, которая, по сути, есть солидарность поколений.

С нашей точки зрения, абсолютное большинство работающих мало заботит пенсионное обеспечение тех, кто уже на пенсии. Люди хотят работать на себя и для себя, точно знать, что их пенсионные отчисления, особенно если они значительны, в перспективе получат в полном объеме именно они, в крайнем случае, их наследники, а не обезличенные «солидарные» поколения пенсионеров прошлых лет. Поэтому говорить о какой-либо солидарности поколений приме-

---

нительно к формированию системы пенсионного обеспечения граждан неуместно. Принудительной солидарности, как представляется, быть не может.

Принцип солидарности поколений нужно рассматривать в контексте реализации социальной функции государства, которая традиционно выделяется в юридической науке и относится к его внутренним функциям, проявляющимся, скажем, в социальной сфере жизни общества [12, с. 153]. Напомним, что функции государства – это основные направления деятельности государства по решению стоящих перед ним целей и задач. Именно в функциях проявляется сущность конкретного государства, его природа и социальное назначение [13, с. 55]. Социальная функция государства представляет собой выражение социального компромисса и, как полагает О.В. Родионова, призвана снять социальную напряженность, солидаризировать разнородные по интересам социальные группы [14, с. 4]. Что касается снятия социальной напряженности, то тезис указанного автора сомнений не вызывает. Ему в полной мере соответствует принцип солидарности поколений. Сложнее обстоит дело с солидаризацией. Особенно, если речь идет о солидарности, условно говоря, «сильных», т.е. тех, кто обладает властью и богатством, и «слабых», т.е. малоимущих и обездоленных, тех, кто не способен в силу различных причин (старость и немощность, ограниченные возможности здоровья, трудная жизненная ситуация, бедность и т.п.) самостоятельно решать свои материальные проблемы и потому нуждается в социальной поддержке со стороны государства. Тем более в современной России, где в обществе сильны патерналистские настроения, особенно среди старшего поколения, которое хорошо помнит советское прошлое, где абсолютное большинство граждан рассчитывало, пусть и скромные, на заботу и внимание со стороны государства. Заметим, у социальной функции государства изначально не было предназначения, как нет и ныне, солидаризировать, по выражению О.В. Родионовой, разнородные по интересам социальные группы. Реализуя на основе норм Конституции свою социальную функцию, государство обеспечивает принудительную солидарность, которая, как отмечалось, солидарностью не является.

На проблему солидарности «сильных» и «слабых», которая, по мнению Родионовой, является «самой сложной и важной проблемой солидарности», обращает внимание И. А. Алебастрова, размышляя о роли Конституции в обеспечении социальной солидарности. Чрезвычайно важным элементом содержания социальной солидарности и, пожалуй, наиболее трудно разрешимой проблемой ее укоренения в обществе является обеспечение солидарности сильных

---

---

со слабыми, создание механизмов ограничения силы [15, с. 439]. В конечном счете И. А. Алебастрова делает далеко идущий вывод о том, что общее предназначение Конституции «есть совокупность юридических механизмов солидарности сильных мира сего со слабозащищенными слоями населения» [15, с. 448]. Между тем, критически оценивая данное суждение, напомним, что общее предназначение Конституции видится в том, что права и свободы человека провозглашаются в ней высшей ценностью и одновременно устанавливается обязанность государства эти права и свободы признавать, соблюдать и защищать.

Изучив различные мнения ученых, рассмотрим административно-правовые средства обеспечения солидарности. Итак, слово «средство» есть не что иное, как прием, способ действия для достижения чего-либо [16, с. 758]. Поскольку речь идет об административно-правовых средствах, очевидно, что они находятся в сфере компетенции органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также исполнительных органов местного самоуправления и относятся, если говорить о солидарности, к их позитивной управленческой деятельности. Это издание правовых актов управления и их реализация с помощью комплекса соответствующих организационных мер. Показателен в этом отношении региональный уровень. Задолго до появления норм о солидарности в российской Конституции в некоторых субъектах РФ предпринимались попытки административно-правовыми средствами проводить в жизнь идеи солидарности. Так, экс-губернатор Белгородской области, а ныне сенатор Российской Федерации, представитель Белгородской областной Думы VII созыва Е. С. Савченко еще в 2011 г. выступил с инициативой формирования «регионального солидарного общества». В целях практической реализации были изданы распоряжение губернатора Белгородской области от 3 мая 2011 г. № 305-р [17], утверждавшее Концепцию программы «Формирование регионального солидарного общества», и постановление областного Правительства от 24 ноября 2011 г. № 435-пп [18] с одноименной стратегией. Последняя базируется на 11 приоритетных направлениях, в числе которых сохранение и развитие духовно-нравственных основ общества, укрепление семьи и семейных отношений, воспитание и востребованность молодежи, развитие и консолидация институтов гражданского общества, обеспечение взаимного доверия между властью и населением, утверждение принципов социальной защищенности, поддержка и ответственность. Вряд ли кто-либо поставит под сомнение разумность и нужность для общества любого из перечисленных направлений. Они в полной мере отвечают идее социального государства и не требуют «регионального солидарного

общества». Что касается программы «Формирование регионального солидарного общества», то обнаружить ее так и не удалось. Складывается впечатление, что этот важнейший документ так и не был принят. В связи с этим пытаться формировать реальное региональное солидарное общество вряд ли возможно. Тем не менее некоторые практические шаги в этом направлении, не требующие существенных бюджетных расходов, все же были сделаны. Появилось специальное издание Общественной палаты Белгородской области – журнал «Белгородское солидарное общество», первые номера которого вышли в 2012 г., после чего издание журнала прекратилось. В 2014 г. его выпуск возобновили, правда, с тем же успехом. Удалось обнаружить только один номер журнала за 2014 г. Более того, был создан сайт [belsolidarnost.ru](http://belsolidarnost.ru), но после долгих поисков по состоянию на 18 марта 2022 г. отыскать этот информационный ресурс и ознакомиться с его содержанием так и не удалось.

В 2014 г. был разработан план действий по организационно-контрольным вопросам построения солидарного общества на 2015 г., утвержденный распоряжением губернатора Белгородской области от 16 декабря 2014 г. № 627-р<sup>1</sup>. Наиболее активными участниками построения солидарного общества должны были стать муниципалитеты, в администрациях которых для исполнения функции контроля и реализации стратегии «Формирование регионального солидарного общества» были назначены ответственные лица. Каково же в понимании идеологов белгородского солидаризма то солидарное общество, которое они взялись создавать в своем регионе? Ответ на этот вопрос дал в 2015 г. первый заместитель губернатора области В. А. Сергачев: солидарное общество – общество, в котором нормой отношений между людьми являются взаимное доверие и ответственность, стремление по-соседски (по-доброму) решать житейские проблемы и готовность добровольно и бескорыстно поддерживать друг друга в трудных жизненных ситуациях [19]. Он призвал лиц, ответственных за работу в данном направлении, руководствоваться именно таким пониманием солидарного общества. Однако, думается, что формировать солидарное общество исходя из такого его понимания едва ли возможно, поскольку оно основано на некоем идеальном мировоззрении людей, образующих идеальное общество. Напомним, речь идет о населении целого региона. Невольно возникает ассоциация с идеальными государствами, населенными идеальными людьми, описанными в утопических произведениях мыслителей прошлого, например *Civitas Solis* Томазо Кампанеллы (1568–1639), в котором

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

он описывает идеальный Город Солнца, где все люди братья, а должностные лица следят за тем, чтобы никто не нанес другому никакой обиды [20, с. 35–36]. Не случайно, идея «солидарного общества», как выразился В.А. Сергачев, не была «усвоена белгородцами». Согласно данным проведенного в 2014 г. опроса, только 40,6 % респондентов слышали о реализации Стратегии, из них 37,43 % считают, что она успешно реализуется (13,05 % убеждены, что она реализуется вполне успешно, и 24,38 % – в основном успешно). Остальные респонденты оценивают процесс реализации в той или иной мере негативно либо затрудняются ответить на вопрос [21].

После 2016 г. какие-либо практические шаги, направленные на формирование «регионального солидарного общества» с помощью административно-правовых средств, видимо, не предпринимались. По крайней мере, обнаружить соответствующую информацию в открытых источниках не удалось.

Следует сказать, что Белгородская область не единственный субъект Российской Федерации, в котором на уровне региональных властей пытались реализовать идею солидарности. Так, в Ульяновской области распоряжением регионального Правительства от 19 июня 2013 г. № 394-р [22] была утверждена Концепция развития социальной сплоченности в Ульяновской области. Как видно, в данном случае термин «солидарность» даже не употреблялся, но суть дела от этого не поменялась. Общественной палате Республики Коми в 2020 г. был представлен для экспертного и общественного обсуждения материал «Формирование солидарного общества в Республике Коми», в котором была изложена система идей для проектирования и реализации Концепции стратегии формирования солидарного общества в Республике Коми [23]. В указанных регионах, так же как и в Белгородской области, создать «региональное солидарное общество», судя по отсутствию информации об этом в открытых источниках, не удалось.

Опыт Белгородской области как наиболее благополучного социально-экономического региона показателен и убедительно свидетельствует о несостоятельности попыток построения солидарного общества «сверху», с помощью административно-правовых средств: концепций, программ и планов мероприятий по их реализации, утвержденных правовыми актами органов исполнительной власти. Задача органов публичной власти состоит не в том, чтобы декларировать непонятное подавляющему большинству людей «формирование регионального солидарного общества», а создавать благоприятные социально-экономические условия (поддержка малого и среднего

бизнеса, создание новых рабочих мест с достойным уровнем оплаты, внимательное отношение к общественным инициативам, развитие массового волонтерского движения и т.п.) для самоорганизации регионального общества и по инициативе самих людей. Только тогда можно будет говорить о социальной солидарности, которая неизбежно скажется на экономической и политической солидарности.

Думается, глубоко прав был один из основателей социологии как самостоятельной науки французский мыслитель Эмиль Дюркгейм (1858–1917) когда говорил, что повсюду, где есть общество, есть альтруизм, потому что есть солидарность [24]. Как известно, альтруизм – это бескорыстная забота о благе других, готовность жертвовать для кого-то своими личными интересами. Представляется, что солидарность – это неотъемлемый признак, который в той или иной степени присущ обществу, тем более обществу в демократическом государстве с социально ориентированной рыночной экономикой, каковым является современная Россия. Миссия государства видится не в попытках искусственно культивировать солидарность в обществе «сверху», а в создании, повторимся, предельно благоприятных социально-экономических условий для самоорганизации общества, добровольного вовлечения социально активных и не очень людей в общественно-значимые проекты и акции во имя общественного блага, а значит – блага каждого члена общества.

### Список литературы:

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.
2. Гришкoveц, А.А. Солидарность как новое конституционно-правовое явление (административно-правовые аспекты) / А.А. Гришкoveц // Актуальные проблемы административного и финансового права : сб. междунар. науч.-практ. конф. «Лазаревские чтения 2021» (Москва, 10 февраля 2021 г.) / под общ. ред. А.Н. Савенкова ; отв. ред. М.Н. Кобзарь-Фролова. – М. : Ин-т государства и права РАН, 2021. – 383 с.
3. Публичная власть: система, компетенции : монография / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой ; отв. ред. И.В. Глазунова. – Воронеж : Научная книга, 2021. – 237 с.
4. URL: <https://igipran.ru/snews/8425/#> (дата обращения: 25.12.2021).
5. URL: <https://igipran.ru/snews/8456/#> (дата обращения: 25.12.2021).
6. URL: <https://igipran.ru/snews/8465/#> (дата обращения: 25.12.2021).
7. Шахрай, С.М. Неизвестная Конституция. *Constitutio incognita* / С.М. Шахрай. – М. : Красная Звезда, 2013. – 320 с.
8. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о по-



правке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» / Т.Я. Хабриева, А.А. Клишас. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 240 с.

9. Конституции Королевства Испании от 27 декабря 1978 г. – URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM> (дата обращения: 11.02.2022).

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

11. О мерах по реализации концепции реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 1995 г. № 790 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33, ст. 3388.

12. Венгеров, А.Б. Теория государства и права : учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров. – 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 1999. – 528 с.

13. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права : учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 3-е изд. – М. : Дело, 2009. – 529 с.

14. Родионова, О.В. Социальная функция современного государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / О.В. Родионова. – М., 2007. – 42 с.

15. Алебастрова, И.А. Роль Конституции в обеспечении социальной солидарности / И.А. Алебастрова // Проблемы конституционного развития Российской Федерации : сб. ст., посвящ. 90-летию проф. Б.С. Крылова / отв. ред. В.И. Фадеев. – М. : ИД Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. – 560 с.

16. Ожегов, С.П. Словарь русского языка : 70 000 слов / С.П. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1991. – 917 с.

17. О Концепции программы «Формирование регионального солидарного общества» : распоряжение губернатора Белгородской области от 3 мая 2011 г. № 305-р. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/444859915> (дата обращения: 04.10.2021).

18. Об утверждении Стратегии «Формирование регионального солидарного общества» на 2011–2025 годы : постановление Правительства Белгородской области от 24 ноября 2011 г. № 435-пп // Белгородские известия. – 2011. – 31 дек.

19. URL: <https://fonar-tv/livjournal.com/4693.html> (дата обращения: 17.03.2022).

20. Кампанелла, Т. Город Солнца / Томазо Кампанелла. М.; Л. : АCADEMIA, 1934. – 483 с.

21. URL: <https://fonar-tv/livjournal.com/4693.html> (дата обращения: 17.03.2022).

22. О концепции развития социальной сплоченности в Ульяновской области на период до 2020 года : распоряжение Правительства Ульяновской области от 19 июня 2013 г. № 394-р. – URL: <https://sobes73.ru/index.php?id=655> (дата обращения: 04.10.2021).

23. Экспертное мнение: Формирование солидарного общества в Республике Коми: предложения эксперта к проектированию концепции стратегии. – URL: <https://op11.ru/node/401> (дата обращения: 04.10.2021).

24. Дюркгейм, Э. О разделении общественного труда / Э. Дюркгейм ; пер. с фр. А.Б. Гофмана ; примеч. В.В. Сапова. – М. : Канан, 1996. – 432 с.



---

**Т. В. Щукина,**  
доктор юридических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник  
Института государства и права  
Российской академии наук

**T. V. Shchukina,**  
Doctor of Law, Associate Professor,  
Leading Researcher of the Institute  
of State and Law of the Russian  
Academy of Sciences  
shukina-tv@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-152-159

## **МОДЕЛИ КОММЕРЦИАЛИЗАЦИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ НТР: ВОПРОСЫ ПАРТНЕРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

***Аннотация:** предметом настоящей статьи выступает исследование моделей коммерциализации РИД в сфере научно-технологического развития РФ, правового регулирования формирования государственного управления единой системой инноваций и научно-технологического прогресса, особенностей внедрения РИД в производство. Тема статьи отражает специфику правовой регламентации партнерства государства, инновационных предприятий, университетов и иных субъектов инновационной деятельности по коммерциализации РИД в условиях трансформации экономики Российской Федерации, усиления в ее структуре роли импортозамещения. Целью настоящей статьи является формулирование предложений по оптимизации и совершенствованию институциональной системы управления РИД в сфере инноваций, науки и научно-технологического развития, обновления инфраструктуры по внедрению РИД со стороны государства в производственно-инновационную систему. Методологию данной работы составили сравнительный, формально-юридический, аналитический методы. Результаты работы – это формулирование проблемных моментов в процессе коммерциализации РИД и государственного управления системой инноваций в России, выработка предложений по их устранению. Область применения результатов работы включает в себя систему публичного управления и публичной власти.*

***Ключевые слова:** коммерциализация результатов интеллектуальной деятельности, инновации, научно-технологическое развитие, единая государственная система управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью.*

## **MODELS OF COMMERCIALIZATION OF THE RESULTS OF INTELLECTUAL ACTIVITY IN THE FIELD OF SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL REVOLUTION: ISSUES OF PARTNERSHIP AND STATE REGULATION**

***Abstract:** The subject of this article is the study of RIA commercialization models in the field of scientific and technological development of the Russian Federation, legal regulation of the formation of public administration by a unified system of innovations and scientific and technological progress, and features of RIA implementation in production. The topic of the article reflects the specifics of the legal regulation of the partnership between the state, innovative enterprises, universities and other subjects of innovative activity in the*

commercialization of RIA in the context of the transformation of the economy of the Russian Federation, the strengthening of the role of import substitution in its structure. The purpose of this article is to formulate proposals for optimizing and improving the institutional system of RIA management in the field of innovation, science and scientific and technological development, updating the infrastructure for the introduction of RIA by the state into the production and innovation system. The methodology of this work was compiled by comparative, formal-legal, analytical methods. The results of the work are the formulation of problematic issues in the process of RIA commercialization and public administration of the innovation system in Russia, the development of proposals for their elimination. The scope of the results of the work includes the system of public administration and public authority.

**Keywords:** commercialization of the results of intellectual activity, innovations, scientific and technological development, unified state system for managing scientific, scientific, technical and innovative activities.

Обсуждение моделей коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности и их практической реализации в России всегда сталкивалось с острыми дискуссиями по поводу неоднозначного правового регулирования и фрагментарности государственной системы управления этим процессом. Как отмечают ученые, «современный этап экономического развития связан с поиском эффективной модели коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности (РИД)» [1]. Разнообразие моделей РИД указывает на постоянное изыскание субъектами данного бизнес-процесса и государством возможностей более эффективной трансформации научных открытий в производство.

Выделяются несколько моделей РИД: «линейная модель, линейно-последовательная модель, интерактивная модель, цепная модель, сетевая модель» [1]. Сетевая модель становится востребованной в России в связи с реализацией программы академического стратегического лидерства «Приоритет 2030» [2]. Одним из обязательных условий участия университетов в этой программе является «коммерциализация результатов интеллектуальной деятельности, включая трансфер технологий» [2], а также научно-технологическое сотрудничество вузов с научно-исследовательскими учреждениями и компаниями реального сектора экономики. Университеты в целях внедрения в производство РИД активно создают малые предприятия технологического предпринимательства (инновационные предприятия). По мнению ученых, «малые инновационные предприятия вузов выступают в роли интегратора между вузовской наукой, инновационными разработками высшей школы и промышленностью, бизнес-структурами; позволяют адаптировать результаты вузовских научных исследований к требованиям и запросам рынка, коммерциализировать их» [3, с. 105–112].

---

Успешный опыт сетевой модели коммерциализации РИД представлен в фармацевтической промышленности. Разработка новых лекарств фармацевтическими компаниями требует от них колоссальных материальных затрат (от десятков до сотен миллионов долларов), наличия эксклюзивных умений и навыков у персонала и длительного времени для регистрации препаратов. Все эти усилия направляются на создание молекул или «новых оригинальных лекарств, которые прошли все стадии клинических испытаний и получили одобрение регуляторов» [4]. Для изобретения новых молекул фармацевтические компании опираются на R&D (исследования и технологические разработки), т.е. на совокупность «инновационных мероприятий, принимаемых компаниями и государством для разработки новых услуг или продуктов, улучшения существующих» [5].

Процесс разработки лекарственного препарата начинается даже «с определения биологической мишени, на эту мишень и должно быть направлено создаваемое лекарство» [6]. Выявление подобной биологической мишени относится, как правило, к фундаментальным научным исследованиям, которые поддерживаются государством и финансируются российскими институтами развития (РНФ и прочими); закреплены в качестве приоритетного направления научных изысканий в Стратегии научно-технологического развития России. Перед фармацевтической отраслью государство ставит задачи по обеспечению импортонезависимости лекарственных средств, включая их субстанции, организации производства новых лекарств для лечения социально значимых заболеваний (постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 305 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности»). Поддержка финансирования научных открытий ведется со стороны государства последовательно и системно, о чем свидетельствует ряд последних значимых научно-технологических разработок российских ученых в медицине. Это борнеитронозахватная терапия рака и создание нейтронного ускорителя для нее, доставка гена Клото для разрушения раковых клеток [7–9].

Вышеописанные РИД и процессы их создания представляют собой фундаментальную основу разработки инноваций, которая моделируется в научных лабораториях междисциплинарными коллективами ученых. Дальнейшее прохождение любого открытия в фундаментальной науке сопровождается необходимостью кооперации с иными субъектами системы инновационной деятельности – самими производственными предприятиями, органами контроля и надзора государства. Например, в фармации в этих целях активно используется сетевая

---

модель коммерциализации РИД (концепция открытых инноваций), где «на пути создания новых медицинских решений фармкомпания активно взаимодействуют с научным сообществом, стартапами и институтами развития; выделяют гранты на поддержку разработок либо делятся с институтами своей экспертизой, лабораторной коллекцией химических соединений и антител» [6].

Медицинский кластер стран СНГ практикует развитие бизнес-инкубаторов, которые содействуют молодым ученым в создании собственных медико-биологических стартапов. Отметим, что бизнес-инкубатор является одним из участников инновационной системы, в рамках которой и создаются РИД [10, с. 76]. Внедрение инноваций в производство нуждается в креативных специалистах, обладающих навыками мультизадачности. Например, в фармацевтической промышленности требуются научные сотрудники, «которые способны не только вести исследования, но и руководить разработкой новых препаратов» [11], т.е. востребованы ученые в области прикладных исследований, ориентированные на результат. Следовательно, инновационной фармацевтической системе (как и любой другой) необходим пул ученых, сочетающих знания и умения, как в биотехнологиях, так и в фармацевтике; да и всей инновационной системе нужен кадровый потенциал, умеющий работать в мультидисциплинарном научном коллективе, взаимодействующем с предприятиями реального сектора экономики и государственными структурами. По сути, требуется ученый-предприниматель в сфере коммерциализации РИД.

Как отмечалось выше, вопрос партнерства бизнеса и университетов в процессе коммерциализации РИД более или менее решен. Моменты, связанные с правовым закреплением «инновационной деятельности, коммерциализации инноваций и РИД» [10, с. 74], управлением правами на РИД, охраной, мониторингом РИД, в общей массе регламентированы и оптимально функционируют [12].

Необходимо отметить, что управление инновационной и научно-технологической системой имеет серьезную правовую регламентацию, и сама эта система в России является структурированной и многоплановой. Это – инновационный центр «Сколково», инновационные научно-технологические центры при университетах («Воробьевы горы», «Парк атомных и медицинских технологий» и др.), промышленные технопарки, индустриальные парки, промышленные кластеры, научно-образовательные центры мирового уровня (НОЦ), институты развития, государственные корпорации, инновационные технополисы, наукограды, университеты и другие субъекты. Усиливается

---

роль Российской академии наук [13] в данной системе, так как снова актуализируются вопросы импортозамещения [14].

Осуществлением государственной поддержки инновационной системы занимаются 16 федеральных министерств, 8 федеральных министерств, 13 федеральных агентств. В их компетенцию входит предоставление «информационной поддержки, предоставление консультационной поддержки, содействие в формировании проектной документации, формирование спроса на инновационную продукцию, финансовое обеспечение, реализация целевых программ, подпрограмм и проведение мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации, поддержка экспорта и обеспечение инфраструктуры» [15]. Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» обозначается стремление государства сформировать «единую государственную систему управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью и обеспечивать реализацию полного инновационного цикла – от получения новых знаний до создания высокотехнологичной продукции» [16]. Несмотря на существование широкого спектра поддержки инноваций и большого количества государственных органов исполнительной власти, реализующих полномочия в данной сфере, по мнению ученых, отсутствует полноценная институциональная основа управления интеллектуальными правами. Н.А. Шебанова считает, что «единого органа, координирующего действия всех субъектов, на настоящий момент не существует, несмотря на наличие объективной необходимости в согласовании позиций субъектов – федеральных органов исполнительной власти касательно выработки и принятия единообразных документов, четко определяющих задачи и приоритеты в сфере интеллектуальных прав и пути их решения» [17].

В настоящий момент создание именно инновационной продукции и заинтересованность предприятий реального сектора экономики во внедрении инновационных разработок выступает краеугольным камнем эффективности государственной системы управления НТР. Вопросы государственного регулирования и контроля за собственно внедрением РИД в промышленное производство пока остаются нерешенными или решаются точечно [18]. По мнению автора, это обусловлено отсутствием единой системы государственного контроля за коммерциализацией РИД как с точки зрения правовой регламентации, так и реализации государственной политики по инфраструктурному обеспечению внедрения РИД в производство.

---

Например, Правительство РФ совместно с президиумом Совета при Президенте РФ по науке и образованию формулируют показатели и осуществляют мониторинг Стратегии научно-технологического развития России по таким направлениям, как «влияние науки и технологий на социально-экономическое развитие РФ; состояние и результативность сферы науки, технологий и инноваций; качество государственного регулирования и сервисного обеспечения научной, научно-технической и инновационной деятельности» [19]. В представленном перечне отсутствует конкретизация процесса организации и контроля государства за внедрением инноваций, разработка которых в большей части осуществляется за счет государственного финансирования. И в целом присутствует разрозненность контрольных полномочий в сфере научно-технологического развития и инноваций, предоставленных различным федеральным органам исполнительной власти.

Государство обладает возможностью упрощения процесса внедрения РИД в производство. Так, заместитель председателя Правительства РФ Т. Голикова предлагала в условиях пандемии сократить сроки регистрации лекарственных средств, в частности вакцины «Спутник V» [20]. Иностранные государства идут по аналогичному пути, сокращая сроки внедрения новых технологий в производство [18]. Следовательно, необходимо оптимизировать процедуру и правовое регулирование коммерциализации РИД в России на государственном уровне. В целях формирования действенной и самодостаточной системы управления научной, научно-технической и инновационной деятельностью создать федеральный орган исполнительной власти, объединяющий и систематизирующий функцию государства по поддержке и контролю за деятельностью инновационной, научно-технологической системы России; конкретизировать полномочия Правительства РФ по осуществлению непосредственного контроля общего характера за результатами коммерциализации РИД. В настоящее время предлагается на базе Роспатента «создать единый орган в сфере интеллектуальной собственности путем передачи от других федеральных органов исполнительной власти полномочий в данной области (например, от Министерства науки и высшего образования РФ, Министерства экономического развития РФ)» [21]. На наш взгляд, передача отдельных полномочий в сфере управления РИД Роспатенту от некоторых федеральных министерств целостно не решит стоящую перед государством проблему [22] эффективной и систематизированной коммерциализации научных работ.

## Список литературы:

1. Шоломицкая, М.М. Модели и инструменты коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности в фармацевтической промышленности // *Пространственное развитие территорий : сборник научных трудов Международной научно-практической конференции (Белгород, 22 ноября 2018 г.) / отв. ред. Е.А. Стрябкова, И.В. Чистникова. – Белгород : Эпицентр, 2018. – С. 215–219.*

2. О мерах по реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030»: постановление Правительства РФ от 13 мая 2021 г. № 729 // *Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 22, ст. 3823.*

3. Ниязова, Ю.М. Нормативно-правовые основы деятельности малых инновационных предприятий / Ю.М. Ниязова, А.В. Докукин, С.М. Ким // *Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. – 2021. – № 3(61). – С. 105–112.*

4. Федоров, Е. Фармкомпании тратят миллиарды на разработку лекарств для лечения редких заболеваний. – URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/11/10/616116-farmkompanii-tratyat-milliardi-dollarov-razrabotku-lekarstv-dlya-lecheniya-redkih-zabolevaniy>

5. R&D [Электронный ресурс]. – URL: [https://en.wikipedia.org/wiki/Research\\_and\\_development](https://en.wikipedia.org/wiki/Research_and_development)

6. Власов, Д. Долгий путь от молекулы до лекарства: как пройти его максимально эффективно. – URL: <https://academia.interfax.ru/ru/analytics/research/1642/>

7. Создан нейтронный источник для клинических испытаний бор-нейтронозахватной терапии. – URL: <https://www.atomic-energy.ru/news/2020/12/29/110267>

8. В России появится первый ускоритель нейтронов для лечения рака. – URL: <https://ria.ru/20210923/uskoritel-1751478862.html>

9. Открытие уральских ученых поможет победить рак мозга. – URL: [https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT\\_ID=48144](https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=48144)

10. Егорова, М.А. Роль институтов развития инновационной инфраструктуры в обеспечении правовой охраны и коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности / М.А. Егорова // *Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16. – № 8 (129).*

11. Люди в фарме: кто создает новые лекарственные препараты в России. – URL: <https://lenta.ru/articles/2016/05/16/farma/>

12. Егорова, М.А. Частное право: Обеспечение правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и коммерциализации прав на них в ЕАЭС / М.А. Егорова, Г.П. Ивлиев. – URL: <https://rospatent.gov.ru/ru/news/chastnoe-pravo-tom-74-11-2021>

13. Сергеев, А. Россия всегда находила выход из безвыходных ситуаций. – URL: <https://rg.ru/2022/03/15/aleksandr-sergeev-rossiia-vsegda-nahodila-vyhod-iz-bezvyhodnyh-situacij.html>

14. Чернышенко, Д. «Биржа импортозамещения» обеспечит прямое взаимодействие между российскими производственными компаниями и заказчиками. – URL: <http://government.ru/news/44795/>



15. О полномочиях федеральных органов исполнительной власти в области государственной поддержки инновационной деятельности : постановление Правительства РФ от 16 ноября 2012 г. № 1172 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 48, ст. 6681.

16. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 15, ч. 3, ст. 1750.

17. Шебанова, Н.А. К вопросу об управлении правами на РИД, принадлежащими Российской Федерации. – URL: <http://ipcmagazine.ru/legal-issues/on-the-issue-of-managing-the-rights-to-ria-owned-by-the-russian-federation>

18. Больных раком в Китае спасут «сибирские нейтроны». – URL: <https://rg.ru/2020/12/29/reg-sibfo/bolnyh-rakom-v-kitae-spasut-sibirskie-nejtrony.html>

19. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 49, ст. 6887.

20. Голикова поручила проработать сокращение сроков регистрации лекарств. – URL: <https://www.rbc.ru/society/15/03/2021/6049c9d39a79478f448481c9>

21. Терещенко, И.А. Регулирование интеллектуальной собственности: современное состояние и перспективы в цифровую эпоху. – URL: <https://roscongress.org/materials/regulirovanie-intellektualnoy-sobstvennosti-sovremennoe-sostoyanie-i-perspektivy-v-tsifrovuyu-epokhu/>

22. О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 марта 2022 г. № 83 // Рос. газ. – 2022. – 3 марта.



---

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-160-169

## **НАЛОГОВОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЛОГОВЫЙ КОНТРОЛЬ: ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

***Аннотация:** исследуя порядок осуществления налогового администрирования и налогового контроля, автор приходит к выводу о том, что они являются самостоятельными и одновременно взаимодополняемыми формами управления бюджетными ресурсами.*

*Существенное внимание в статье уделено вопросам цифровой трансформации налогового администрирования, которая приводит к сокращению налоговых обязанностей и административных процедур, долгое время нивелирующих обязательственный характер налоговых правоотношений.*

*Автор резюмирует, что важное значение в сфере осуществления налогового администрирования и налогового контроля приобретают вопросы, касающиеся разграничения государственных функций между федеральными органами исполнительной власти, а также вопросы конкретизации в Налоговом кодексе Российской Федерации прав и обязанностей налоговых органов, порядка проведения ими контрольных мероприятий.*

***Ключевые слова:** администрирование, контроль, управление, налоги, денежное обращение, финансирование, административные процедуры.*

## **TAX ADMINISTRATION AND TAX CONTROL: REALIZATION PROBLEMS, DEVELOPMENT PROSPECTS**

***Abstract:** exploring the procedure for the implementation of tax administration and tax control, the author comes to the conclusion that they are independent and at the same time complementary forms of budget resource management.*

*Significant attention in the article is paid to the issues of digital transformation of tax administration, which allows to reduce tax obligations and administrative procedures.*

*The author summarizes that issues related to the delimitation of state functions between federal executive bodies, as well as issues of concretization in acts of tax legislation of the rights and obligations of regulatory authorities, the procedure for carrying out control measures by them, acquire key importance in the field of tax administration and tax control.*

***Keywords:** administration, control, management, taxes, monetary circulation, financing, administrative procedures.*

На сегодняшний день регулирование контрольно-организационных отношений, обеспечивающих осуществление налоговых обязательств, охватывается сферой действия налогового права, а правовые нормы, регулирующие указанные отношения, сосредоточены в актах законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Выведение рассматриваемых отношений из сферы действия административного права связано с развитием отраслевого подхода к системе права, формирование которого пришлось на 30-е годы прошлого века и привело к «растаскиванию норм административного права по новым отраслям» [1, с. 21–36]. В результате административные процедуры фактически нивелировали обязательственный характер налоговых правоотношений, а понятия «налоговое администрирование» и «налоговый контроль» так и не получили должной конкретизации в действующем законодательстве. Так, термин «налоговое администрирование» присутствует лишь в названиях некоторых нормативных правовых актов (Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию налогового администрирования», приказ МНС РФ от 16 апреля 2004 г. № САЭ-3-30/290@ «Об организации работы по налоговому администрированию»), не раскрывающих его значение, а понятие налогового контроля определяется через термин «контроль» (ст. 82 НК РФ). Очевидно, что такой подход к изложению легальной дефиниции налогового контроля приводит к неопределенности содержания исследуемого понятия и является дефектом законодательной техники.

В налогово-правовой доктрине существуют разные подходы к пониманию налогового администрирования и налогового контроля. С одной стороны, налоговое администрирование отождествляется с государственным управлением [2], поглощает налоговый контроль [3, с. 7] и трактуется как комплекс взаимосвязанных моделей, обеспечивающих исполнение функций, вытекающих положений налоговой политики [4, с. 6]. С другой стороны, используется узкий подход к пониманию налогового администрирования, в соответствии с которым налоговое администрирование как деятельность, направленная на организацию налогообложения, и налоговый контроль рассматриваются в качестве самостоятельных и одновременно взаимодополняемых форм управления бюджетными ресурсами, порядок реализации которых определен НК РФ [5, с. 108]. В частности, администрированием следует считать такие осуществляемые налоговыми органами процедуры, направленные на создание условий исполнения налоговой

---

обязанности, как постановка на учет физических лиц и организаций, информирование налогоплательщиков о порядке применения налогового законодательства, направление налоговых уведомлений, предварительное налоговое разъяснение, проведение регистрационных действий, являющихся условиями возникновения налоговых обязанностей и др.

Контрольно-организационные отношения, обеспечивающие исполнение налоговых обязательств, по основаниям возникновения и содержанию близки к организационным отношениям, охватываемым сферой действия административного права. Вместе с тем анализ положений финансового и административного законодательства позволяет выявить существенные различия в порядке осуществления контрольных мероприятий. Следует начать с того, что Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не распространяет свое действие на порядок проведения государственного контроля в финансовой (налоговой) сфере. Фактически в рамках указанного закона законодатель продемонстрировал узкий подход к пониманию государственного контроля (надзора), определив его как деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемую в пределах полномочий указанных органов.

Вместе с тем понятие «контроль» как одна из основных функций управления, являющейся заключительной стадией управленческого процесса [6 с. 75], гораздо шире. В частности, широкий подход к пониманию государственного контроля сформирован в рамках финансово-правовой доктрины. Так, проведенный анализ финансового законодательства позволяет резюмировать, что формами осуществления государственного контроля в финансовой сфере являются как собственно *контроль* (контроль в узком смысле), представляющий собой деятельность уполномоченных органов по установлению фактических обстоятельств, связанных с осуществлением финансовых обязательств, так и такие формы его реализации, как *надзор*, *мониторинг* и *аудит*, характеризующиеся разной степенью вмешательства в финансово-хозяйственную деятельность подконтрольного субъекта. Избегая подробной характеристики налогового контроля, отметим, что ярким примером, позволяющим продемонстрировать осуществление всех обозначенных форм реализации государственного контроля налоговыми органами, выступает налоговый мониторинг, архитектура которого построена на применении информационных систем, обеспечивающих взаимодействие контролирующего и под-

---

---

контрольного субъектов и позволяющих налоговым органам давать предварительную оценку финансово-хозяйственных операций налогоплательщика [7, с. 97].

Помимо изложенного широкий подход к пониманию финансового (налогового) контроля означает, что его осуществление основано на общих процессах управления и связи, обеспечивающих передачу, хранение и переработку информации, т.е. различных сигналов, сообщений, сведений [8, с. 17]. Иными словами, осуществление финансового (налогового) контроля базируется на функционировании прямых и обратных связей, в рамках которых происходит оценка не только финансово-хозяйственных операций, совершаемых подконтрольными субъектами, но и контрольно-надзорной деятельности контролирующих органов. Например, закрепленными НК РФ формами «обратного взаимодействия» являются: повторная выездная налоговая проверка, которая проводится вышестоящим налоговым органом – в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего проверку; выездная налоговая проверка вышестоящего налогового органа – в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего налоговый мониторинг.

Получивший стремительное развитие процесс цифровой трансформации налогового администрирования и контроля непосредственно связан с эволюцией денег, представляющих собой информацию о «системе кредитов, счетов и погашении задолженности» [9]. Сегодня денежная информация сосредоточена на электронных носителях, поэтому эффективное налоговое администрирование и контроль возможны только посредством внедрения в механизм их осуществления информационных систем, которые, с одной стороны, позволяют упростить процесс сбора, обработки и хранения информации о финансово-хозяйственной деятельности участников гражданского оборота. Однако, с другой стороны, цифровая трансформация налоговых правоотношений, вызванная структурной перестройкой мировой экономики, приводит к появлению новых проблем в сфере осуществления налогового администрирования и контроля, которые обусловлены, прежде всего, отсутствием правового обоснования технологических процессов [10, с. 52], что в конечном счете приводит к ослаблению роли контрольно-надзорной деятельности в регулировании экономики.

Цифровизация открывает новые возможности для реализации органами публичной власти контрольно-надзорной функции. Следует отметить, что внедрение в механизм фискального администрирования и контроля информационных систем, использование которых позволяет применить уведомительный порядок исполнения налоговой

---

обязанности, позволило законодателю запустить процесс сокращения административных процедур, направленных на осуществление налоговых обязательственных правоотношений. Это обусловлено тем, что информационные системы, обеспечивающие администрирование доходных источников, позволяют автоматически определять ключевые элементы юридического состава налога без участия налогоплательщика. Формирование цифровой модели фискального администрирования приводит к расширению сферы применения уведомительного порядка уплаты налога. Так, начиная с 2021 г., его применение распространилось в отношении организаций-плательщиков транспортного и земельного налога, в отношении самозанятых граждан. Внедрение с 1 июля 2022 г. автоматизированной упрощенной системы налогообложения также позволит налоговым органам автоматически начислять платежи на основе данных контрольно-кассовой техники.

Процесс сокращения налоговых обязанностей, административных процедур и мероприятий налогового контроля в налоговом праве сопровождается расширением рецепции частнопроводимых конструкций, которые фактически начинают конкурировать с предусмотренными НК РФ административными процедурами и могут рассматриваться в качестве эффективных правовых средств воздействия на подконтрольных субъектов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2017 № 39-П; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 сентября 2021 г. № 302-ЭС21-5294 по делу № А33-3832/2019). Так, предъявление налогоплательщиком требований к недобросовестному контрагенту о возмещении убытков в сумме налоговой выгоды, признанной налоговым органом необоснованной, мотивирует участников гражданского оборота на добросовестное исполнение налоговых обязанностей и финансовой дисциплины.

Однако указанного вектора развития налогового законодательства, а также направлений совершенствования налогового администрирования, отраженных в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов, недостаточно для обеспечения эффективного взаимодействия контролирующих и подконтрольных субъектов. Полагаем, что отсутствие совершенной модели фискального администрирования обусловлено, прежде всего, отступлением от функционального подхода, имеющего определяющее значение при установлении полномочий органов управления [11, с. 6], что привело к смешению государственных функций между федеральными органами исполнительной власти и, как следствие, – к развитию правоприменительного права, в рамках

---

---

которого «...юридически доминирующее значение придается не праву как системе ценностей, а государственным актам, которые нередко могут быть формой государственного произвола» [12, с. 485].

Отклонение от концепции трехуровневой системы государственного управления, воплощенной в Указе Президент РФ от 9 марта 2004 г. № 314, означает, что налоговые органы помимо контрольно-надзорной функции активно реализуют нормотворческую функцию, что приводит к установлению контролирующими органами не предусмотренных законом обязанностей налогоплательщиков и, как следствие, – к ослаблению гарантий защиты их прав. На протяжении многих лет ФНС России активно формирует практику применения административных процедур, форм и методов реализации контрольно-надзорной деятельности, не предусмотренных НК РФ. В частности, налоговыми органами применялась такая не закрепленная НК РФ форма налогового контроля, как контроль за расходами физического лица (апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Белгородского областного суда от 20 августа 2013 г. по делу № 33-2588/2013; апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Белгородского областного суда от 3 сентября 2013 г. по делу № 33-3283/2013), которая в дальнейшем Верховным Судом РФ была признана недопустимой и противоречащей НК РФ (Обзор судебной практики № 2 (2015), утв. Президиумом ВС РФ 26 июня 2015 г.). На основании Письма от 10 июля 2018 г. № ЕД-4-15/13247@ «О профилактике нарушений налогового законодательства» ФНС России были определены не предусмотренные НК РФ правила проведения допроса руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, урегулированы вопросы осуществления таких мероприятий налогового контроля, как осмотр помещений по адресу местонахождения юридического лица, истребование документов у банков и т.д., установлены сроки проведения этих мероприятий. На основании Письма Минюста Российской Федерации 12 октября 2018 г. № 01-134776/18 это письмо ФНС России было отозвано с исполнения. В соответствии с Письмом от 25 июля 2017 г. № ЕД-4-15/14490@ ФНС России в обход НК РФ был закреплен порядок работы комиссий по легализации налоговой базы и базы по страховым взносам (документ утратил силу в связи с изданием Письма ФНС России от 7 июля 2020 г. № БС-4-11/10881@).

На сегодняшний день налоговыми органами активно применяются не предусмотренные НК РФ формы предпрроверочного анализа. Иными словами, проводятся нерегламентированные законодательством процедуры, предшествующие проведению налоговой проверки, основанием

---

которых являются критерии самостоятельной оценки рисков, закрепленные Приказом ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок». Это приводит к развитию негативной практики осуществления налогового контроля, проявляющейся в неограниченном усмотрении фискальных органов при осуществлении контрольно-надзорной функции (Решение Арбитражного суда г. Москвы от 5 октября 2020 г. дело №А40-211149/18-115-4949).

Несмотря на отмеченные недостатки, закрепленная НК РФ модель фискального администрирования и контроля имеет универсальный характер, а законодатель стремительно увеличивает область ее применения. Это происходит, прежде всего, посредством расширения предмета налогово-правового регулирования, а именно с помощью инкорпорации в НК РФ платежей, регулирование которых ранее обеспечивалось отраслевыми нормативными правовыми актами. Например, принятие главы 25.3 НК РФ позволило увеличить количество регулируемых НК РФ фискальных взиманий в результате расширения перечня юридически значимых действий, за совершение которых взимается государственная пошлина. А с 2017 г. на основании Указа Президента РФ от 15 января 2016 г. № 13 функция по администрированию страховых взносов, поступающих в государственные внебюджетные фонды, передана налоговым органам и на сегодняшний день регулирование этих платежей осуществляется в рамках гл. 34 НК РФ.

Учитывая многоцелевой аспект механизма налогообложения [13], который может воздействовать на экономику государства по разным направлениям посредством перераспределения материальных благ [14], контрольно-надзорная деятельность налоговых органов помимо фискальной затрагивает область денежного обращения, ценообразования и даже бюджетную сферу. Примером распространения контрольно-надзорной деятельности налоговых органов на сферу денежного обращения и ценообразования служит закрепленный НК РФ такой вид налоговой проверки, как контроль в связи с совершением сделок между взаимозависимыми лицами (контроль трансфертного ценообразования), обеспечивающий через воздействия на цену контролируемой сделки распределение финансовых ресурсов между участниками гражданского оборота и государством.

Поскольку уплата налога есть не что иное, как юридический факт, позволяющий легализовать доходы, поступившие в распоряжение налогоплательщика [15, с 132–143], в целях усиления роли налогового администрирования в сфере регулирования денежного обращения законодателю следует продолжить работу по конкретизации оснований



возникновения налоговых обязательств и элементов юридического состава налога на доходы (прибыль), взимаемого в отдельных сферах экономической деятельности, связанной с развитием цифровой среды. Например, на сегодняшний день не конкретизирована конструкция элементов налогообложения по налогу на доходы (прибыль), получаемые от операций с криптовалютой. Согласно разъяснениям Минфина, налог на доходы, связанные с оборотом цифровой валюты, взимается в общем порядке, предусмотренном гл. 23 и 25 НК РФ (Письма Минфина РФ от 24 августа 2020 г. № 03-03-06/1/73953, от 20 августа 2019 г. № 03-04-05/63704, от 28 декабря 2021 г. № 03-04-05/107093).

Вместе с тем криптовалюта активно используется в денежном обороте, конкурирует с фиатными деньгами [16], а в условиях экономического кризиса она применяется в качестве инструмента для вывода денежных средств за рубеж. В рассматриваемом случае именно факт уплаты налога в рамках возникшего налогового обязательства выступает критерием оценки обоснованности получения доходов, связанных с майнингом и реализацией криптовалюты, а условия осуществления этого обязательства охватываются контрольно-надзорной деятельностью налоговых органов.

Кроме того, конкретизация конструкции элементов обложения прибыли требуется для целей стимулирования инвестиционной активности предприятий, а также эффективного и результативного использования выделенных им бюджетных средств. Так, отсутствие эффективных правил налогообложения прибыли организаций приводит к тому, что бюджетные субсидии, выделяемые им на развитие инвестиционной активности, превращаются в источник обогащения акционеров, размер дивидендов которым увеличивается за счет чистой прибыли [17]. Минфином России уже был подготовлен законопроект, в рамках которого предлагалось установить повышенную налоговую ставку по налогу на прибыль, направляемую не на капитальные вложения, а на выплату дивидендов. Однако на основании поручения Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2021 г. «О корректировках налогообложения отдельных отраслей» из законопроекта указанные положения были исключены.

Вышеназванные соображения дают основание полагать, что в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности ключевое значение приобретают вопросы, касающиеся разграничения государственных функций между федеральными органами исполнительной власти, а также вопросы конкретизации в НК РФ прав и обязанностей налоговых органов, порядка проведения ими мероприятий налогового контроля.



---

Это позволит исключить формирование негативной правоприменительной практики, в рамках которой фискальные органы применяют не предусмотренные законом формы и методы реализации контрольно-надзорной деятельности.

Исследуя вопрос о конкретизации в НК РФ прав и обязанностей налоговых органов, целесообразно основываться на широком подходе к пониманию налогового контроля, согласно которому его осуществление основано на функционировании прямых и обратных связей, обеспечивающих взаимодействие контролирующих и подконтрольных субъектов. Этот процесс, основанный на кибернетическом подходе, направлен на проведение сбора информации в целях ее систематизации и оценки как в отношении финансово-хозяйственных операций, совершаемых подконтрольными субъектами, так и в части контрольно-надзорной деятельности контролирующих органов.

### Список литературы:

1. Кобзарь-Фролова, М.Н. Академическая наука отечественного административного права: от истоков к новым свершениям (к 85-летию сектора административного права и административного процесса ИГП РАН) / М.Н. Кобзарь-Фролова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1. – С. 21–36.
2. Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. – 5-е изд. – М., 1970. – Т. 45.
3. Налоговое администрирование: Ежегодник. 2007 / под общ. ред. С.В. Запольского, Д.М. Щекина. – М.: Статут, 2008. – 256 с.
4. Мишустин М.В. Информационно-технологические основы государственного налогового администрирования в России: монография / М.В. Мишустин. – М.: ЮНИТИ, 2005. – 251 с.
5. Васянина, Е.Л. Актуальные проблемы налогового права: учебник / Е. Л. Васянина ; под общ. ред. С.В. Запольского. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 330 с.
6. Грачева, Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с.
7. Васянина, Е.Л. Обязательства в финансовом праве: монография / Е.Л. Васянина. – М.: Русайнс, 2020. – 130 с.
8. Винер, Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине / Н. Винер. – М., 1968.
9. Мартин, Ф. Money Неофициальная биография денег. – URL: <https://books.google.ru/books?id=9P0sDwAAQBAJ&pg=PT1&dq=мартин+a+money&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKewjnp6fmnejoAhUWrosKHQ2aAkWQ6AEINDAB#v=onepage&q=мартин%20a%20money&f=false> (дата обращения: 01.04.2020).
10. Бачило, И.Л. Государство и право в XXI в. Реальное и виртуальное. / И.Л. Бачило. – М.: Юркомпани, 2012.
11. Бачило, И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М., 1976.

---

12. Алексеев, С.С. Собрание сочинений : в 10 т. / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 2010. Т. 7: Философия права и теория права.

13. Балаев, С.А. Механизм реализации функции налогообложения современного российского государства (общетеоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Балаев. – Саратов, 2016.

14. Крупенин, Г.Р. Государственно-правовой механизм реализации налоговой функции государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.Р. Крупенин. – М., 2017.

15. Запольский, С.В. О юридических инструментах борьбы с экономическими правонарушениями / С.В. Запольский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1. – С. 132–143.

16. Clemens Graf von Luckner, Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff. Decrypting New Age International Capital Flows. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36345/Decrypting-New-Age-International-Capital-Flows.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

17. Галиева, Д. Господдержку оформляют в капвложения / Д. Галиева // Коммерсантъ. – 2021. – № 8.

---

**С. В. Запольский,**  
доктор юридических наук, профессор,  
главный научный сотрудник  
сектора административного права  
и административного процесса  
ИГП РАН

**S. V. Zapolsky,**  
Doctor of Law, Professor  
Chief Scientist of the Sector  
Administrative Law and Administrative  
Process Institute of State Geology,  
Russian Academy of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-170-186

## **НЕЗАКОННОЕ БОГАЩЕНИЕ ЛИЦ, НАХОДЯЩИХСЯ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ, – ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА**

**Аннотация:** в основу исследования положена комплексная методология с использованием институционального подхода, учитывающего специфику объекта исследования и складывающихся социально-экономических и правовых реалий, определяющих условия встраивания системной коррупции в российское социально-экономическое пространство, рассмотрены условия и особенности незаконного обогащения в Российской Федерации; вскрыты причины формирования и упрочения этого явления, организованного в узко-эгоистичных интересах управляющей элиты; проанализированы его социально-экономические последствия; обоснованы предложения по противодействию. Положения и выводы статьи могут быть использованы в дальнейших исследованиях рассматриваемого явления, а также при обсуждении вопросов о необходимости законодательных инициатив юридической ответственности за преступления экономической направленности. В частности, это касается предложений о введении уголовной ответственности за незаконное обогащение.

**Ключевые слова:** коррупция, должностные правонарушения, государственная дисциплина, юридическая ответственность, гражданский деликт, международное сравнительное право, уголовная ответственность, финансовый контроль, публичный мониторинг.

## **ILLEGAL ENRICHMENT OF PERSONS IN PUBLIC SERVICE – LEGAL ASSESSMENT**

**Abstract:** the study is based on a comprehensive methodology using an institutional approach that takes into account the specifics of the object of study and the emerging socio-economic and legal realities that determine the conditions for embedding systemic corruption in the Russian socio-economic space; the conditions and features of illicit enrichment in the Russian Federation are considered; the reasons for the formation and consolidation of this phenomenon, organized in the narrowly selfish interests of the ruling elite, are revealed; analyzed its socio-economic consequences; substantiated proposals for counteraction. The provisions and conclusions of the article can be used in further studies of the phenomenon under consideration, as well as in discussing the need for legislative initiatives of legal liability for crimes of an economic nature. In particular, this concerns proposals to introduce criminal liability for illicit enrichment.

**Keywords:** corruption, malfeasance, state discipline, legal liability, civil tort, international comparative law, criminal liability, financial control, public monitoring.

---

Коррупция превращает внешне внушительное строение государства в поврежденный противоправной деятельностью особый социум. Без общенациональной идеи, без нравственных опор оно перестает решать задачи общества и становится все менее полезным и более опасным для простых граждан. Итогом безгранично самостоятельного развития такого социума может стать крушение государства, что в условиях России означало бы коллапс всего общества.

Показателем распространения коррупции выступают данные об объемах коррупционного перераспределения собственности. «Приблизительные подсчеты, основанные на материалах расследования преступлений, связанных с коррупцией и взяточничеством, дают общее представление о порядке величин: по оценкам Всемирного банка, в виде взяток ежегодно в мире выплачивается более \$1 трлн» [1, с. 11].

Объем взяток и объем внеэкономического номенклатурного распределения в Российской Федерации эксперты определяют в диапазоне от \$50 млрд долл. до \$100 млрд долл. ежегодно. При этом и без экспертных оценок, даже на уровне обыденного сознания граждан России, совершенно очевидно, что размер коррупционных метастаз столь велик, что для удержания основного фронта интересов общества необходимы экстраординарные усилия.

Неподдельное удивление экс-федерального министра А. Улюкаева о применении к нему мер уголовно-правового воздействия [2] свидетельствует о субъективном отношении к своим противозаконным действиям как нормальной ежедневной рутине управляющей российской элиты, когда государственный аппарат принципиально отказывается результативно работать без соответствующего посреднического вздаяния безотносительно к персоне инициатора выполняемой задачи.

Совершенно ясно, что общество не имеет сил и средств, достаточных для проведения оперативных мероприятий за каждым коррупционером. Очевидно, что необходимы принципиально новые подходы для постановки под системный, многоуровневый контроль лиц, наделенных публично-правовым статусом; для разрушения «системы подкупа должностных лиц, нарушающей основные конституционные права и свободы человека и гражданина» [3]. «Речь идет не о поправке важнейших и пострадавших принципов уголовного правосудия и неотъемлемых прав человека. Речь идет об острой необходимости нахождения правового выхода из опасной криминологической ситуации» [4, с. 38]. Важно отметить, что идея определения такого выхода через законодательное установление дефиниции «обогащения без законного основания» имеет как минимум вековую историю в от-

---

ечественном праве и встает в повестку дня в переломные моменты существования государства. Так, в 1905 году профессиональными юристами предлагается норма о «не подлежащем возврату обогаченности» как «обогащении, состоявшемся при отсутствии установленных в законе условий для признания такового законом» [5].

В Российской Федерации до сих пор нет внятного «окончательного решения» не только в практической плоскости правоприменения, но и в общем теоретико-методологическом подходе. Представители российского юрисдикционного сообщества не определились с набором конкретных мер, достаточных для уголовно-правового подавления коррупции.

Явлению системной коррупции должен быть противопоставлен системный подход. При этом решаемая задача формулируется следующим образом: пресечение отдельных, случайно получивших огласку фактов коррупции или организация и ведение перманентной борьбы с системной коррупцией, превратившейся сегодня в общенациональное зло. Кратко ее можно выразить формулой: «Борьба с коррупционерами или с коррупцией?».

По характерным особенностям, по типологии силовых воздействий и суммирующим последствиям коррупция в сфере управления государством вызывает несравненно более разрушительные последствия в сравнении с должностными злоупотреблениями отдельных менеджеров. Представляется, что повсеместное предательство общественных интересов делает обоснованным перенесение острия юридического воздействия на должностные деликты лиц, наделенных публично-правовым статусом.

Необходимо также разграничить большую коррупцию и ситуативные деликты, попадающие в категорию коррупционных злоупотреблений врачей, учителей и постовых ГИБДД. Большая коррупция предполагает создание устойчивых связей между участниками преступного сговора для совершения противоправных деяний на извлечение доходов на основе использования возможностей должностного лица, вытекающих из его публично-правового положения.

Вместе с тем необходимо учитывать степень латентности данного вида преступлений и их проникновение во все без исключения сферы государственного регулирования, даже туда, где это противоречит всякой возможной логике, когда номенклатурная рента взимается при принятии решений одной государственной структурой в отношении другой государственной структуры.

Очевидно, что системный ответ бездне российской коррупции предполагает необходимость комплексного подхода с определением

---

---

нескольких уровней правовой защиты общественного организма от разлагающего воздействия бюрократической преступности.

Применение действующей нормативно-правовой базы, направленной на решение задачи противодействия коррупции, показывает, что багаж советских уголовно-правовых санкций, позволявший пресекать ситуационные злоупотребления уполномоченных должностных лиц, не претерпевает изменений, адекватных размаху системного коррупционного произвола российской управляющей бюрократии. На причины подобного положения, в частности, указывает профессор Роберт Г. Вон: «Эффективность уголовных законов, которые запрещают различные коррупционные деяния, зависит от способности и готовности правительства к уголовному преследованию» [6].

Меры регулятивного характера, внесенные в федеральное законодательство в ходе участия в международных соглашениях, по факту получают более декларативный статус, а не включаются в активный арсенал противодействия коррупции.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. [7] распространяет антикоррупционные требования на все государственные и муниципальные должности; расширяет статью 10 Федерального закона № 3-ФЗ от 1994 г. «О статусе депутата», обязывая депутатов к отчету о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; обязывает банки предоставлять информацию о движении денег на счетах чиновников.

Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. [8] устанавливает правовые и организационные основы контроля за соответствием расходов лица, замещающего государственную должность, расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их доходам. Невыполнение требований указанного закона влечет применение дисциплинарной ответственности в виде освобождения от замещаемой должности или увольнения и не содержит запрета на принятие на государственную и муниципальную службу в связи с данным нарушением. Указанная диспозиция укрепляет в обществе устойчивое мнение о потенциальных возможностях, открывающихся на государственной службе для незаконного обогащения.

Закон вводит подпункт 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ, который предусматривает обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, что позволяет прокуратуре подавать иски об истребовании данного имущества.

---

Анализ нормативных актов также свидетельствует, что фундаментальная задача снятия вуали презумпции законности с объектов коррупционной собственности в рамках существующих юридических реалий не может решаться эффективно. Базовые условия существования правовой тени для коррупционных состояний до сих пор не устранены. Прежде всего, речь идет о двух основных положениях:

1. Непредставление сведений о доходах, представление неполных и ложных сведений в соответствии с действующим законодательством [9] не образует состава административного или уголовного правонарушения.

2. Приобретение имущества лицом, имеющим публично-правовой статус, в условиях отсутствия доказательств законности соответствующих доходов не влечет наступления мер юридической ответственности. Простое увольнение от занимаемой должности не может рассматриваться в качестве достаточной преграды для коррупционного обогащения.

Мировой опыт убедительно демонстрирует использование качественно иных подходов, требующих перехода от антикоррупционной активности ситуационно-избирательного характера к системной работе, не оставляющей без внимания ни одного наблюдаемого факта незаконного обогащения и закрывающей все легальные возможности использования преступных доходов.

В основном можно вести речь о двух моделях, в которых подход законодателя становится производной от типологии правоотношений, доминирующих в обществе базовых критериев. Условно можно выделить западную и восточную антикоррупционные модели современности.

Многочисленные сторонники криминализации «незаконного обогащения» в качестве ключевого в числе составов коррупционных преступлений справедливо указывают на необходимость симметричного ответа на коррупционное предательство интересов и принципов государственной службы.

Согласно общераспространенной точке зрения уголовная ответственность должна неотвратимо применяться в случаях любого незаконного обогащения должностного лица. При этом конституционное положение о презумпции невиновности не должно применяться, поскольку статус должностного лица корреспондирован установленными законом запретами и ограничениями, нарушение которых само по себе образует противоправные деяния. В этом случае возможно применение презумпции виновности в виде бремени доказывания законности и легальности доходов на само должностное лицо.

---

Международная практика также неоднозначна. До сих пор ограничен круг государств, применяющих положения статьи 20 Конвенции ООН 2003 г. В настоящее время незаконное обогащение криминализовано более чем в 40 странах мира.

Представляется, что основными факторами, способствующими принятию решений о введении правового режима незаконного обогащения, выступают: объективная экономическая необходимость в виде сверхразмеров коррупционного перераспределения, выходящих за рамки бюджетных возможностей государства; традиционных общественных установок относительно социальной укорененности коррупционного поведения; достижение антикоррупционного консенсуса в управляющей элите, который становится все менее вероятным в связи с тем, что уже «подвергается разложению та моральная сила, которая является сущностным коэффициентом коллективных усилий любого человеческого общества» [10, с. 69].

Очевидно, что основная часть управляющей элиты изъясляет готовность выразить согласие на криминализацию незаконного обогащения лишь после завершения периода предварительного накопления капитала, когда укреплен фундамент ее обогащения и наступает время легитимного обоснования генерации богатства. Исторически известно, что обычно это происходит в сочетании с процессом властных перестановок и позиционной борьбы с теми, кто в первую очередь будет объявлен «незаконно обогатившимися». Лишь немногие страны оказались способны «сыграть на опережение» и принять максимальный пакет антикоррупционных мер в начальный период создания личных состояний, как это происходит в Китае [11] (в Гонконге<sup>1</sup> незаконное обогащение является преступлением с 1971 г.) и Индии<sup>2</sup>, где установлена ответственность за незаконное обогащение, которая конкретизируется следующими составами уголовных преступлений: «Любой государственный чиновник, чье имущество или расходы, очевидно, превышают его законные доходы, и при этом разница значительна, обязан объяснить источники происхождения имущества. Если он не сумеет доказать, что источники законные, то он может быть приговорен к лишению свободы до пяти лет и конфискации части активов сверх доказано законных доходов» (Китай)»;

Индийским законодательством предусмотрено, что «государственный служащий совершает уголовный проступок «если он в любое время в течение срока его полномочий имеет во владении или

<sup>1</sup> Часть 10 Указа о предотвращении коррупции введена в 1971 году.

<sup>2</sup> Ст. 13 Закона по борьбе с коррупцией введена в 1988 году.



---

в распоряжении ресурсы или имущество, которые несоразмерны его денежному доходу из известных источников» [12].

Важно отметить, что тридцатилетнее динамичное развитие китайской экономики сопровождается постоянным неуклонным противодействием коррупции как главному препятствию на пути стабильного развития государства [13]. В 2013 г., по сведениям Центральной комиссии по проверке дисциплины КПК, 31 государственный служащий уровня министра привлечен к уголовной ответственности за коррупционные преступления; министр железных дорог КНР Лю Чжицзюнь приговорен к смертной казни, а само министерство ликвидировано. В основе предъявленных обвинений, как правило, фигурирует использование связанных с должностными лицами компаний для «собственного незаконного обогащения».

В данном контексте вызывает интерес опыт тех стран, с которыми Российская Федерация выстраивает тесные дружеские отношения паритетного сотрудничества в рамках интеграционных политико-экономических процессов ЕАЭС. В законодательстве Республики Беларусь, Республики Казахстан уголовная ответственность за незаконное обогащение не установлена, однако понятие «незаконное обогащение» присутствует в актах антикоррупционного и уголовно-процессуального [14] законодательства, в составе мер по профилактике коррупционных явлений.

Неудержимое стремление государственных коррупционеров к выводу преступных доходов за пределы территории управления с целью скрыто осуществляемого контроля за полученными активами, сопровождающееся расширением масштабов, как прямого, так и косвенного урона национальной экономике, криминализации управляющей элиты, порядку управления и морально-нравственным устоям общества требует от мирового сообщества решительного ответа коррупционным вызовам.

Образно говоря, на первом уровне коррупционер извлекает и укрывает преступные доходы, а на втором уровне открывает их при всеобщей нейтральности к происходящему и получает статус легального собственника.

Задача состоит в охвате средствами системного контроля всего контура коррупционной преступности, получающего доходы не только в качестве традиционного взяточничества за те или иные властные решения, но и в виде дохода за коррупционное посредничество при перераспределении бюджетных средств. Если выделить коррупционное внеэкономическое перераспределение в качестве дящегося процесса, имеющего итоговым результатом незаконное присвоение

---

бюджетных средств, то выяснится, что оно прочно занимает доминирующее положение в финансовых потоках государства.

Многочисленные авторы считают, что благо очищения общества от коррупции оправдывает перенесение бремени доказывания невиновности на обвиняемое лицо. В целом нельзя не согласиться с их доводами.

Однако стоит прислушаться и к их оппонентам, с разумной осторожностью высказывающимся за сохранение всеобщности принципа «презумпции невиновности». Приписываемое Игнатию Лойола выражение «цель оправдывает средства» звучит полностью следующим образом: «Если цель – спасение души, то такая цель оправдывает средства». Полемизируя с казуистикой иезуитов<sup>1</sup>, Блез Паскаль в «Письмах к провинциалу» [15, с. 89] выдвигает от их лица мысль, которая и по сей день не теряет свою предупреждающую актуальность: «Мы исправляем порочность средств чистотой цели».

Имеется большой соблазн пойти по упрощенной процедуре объективного вменения и обязать чиновников доказывать то, что они не в силах доказать. Крайне сомнительна возможность предлагаемого обоснования легальности сверхдоходов в условиях прозрачности законно получаемых доходов.

Предел законодательного применения этой формулы видится, прежде всего, в логике возможностей удержания позиций конституционных принципов перед лицом коррупционного вала, накрывшего российское общество, и изыскания правовых средств для адекватного ответа должностному предательству.

Упреждающий потенциал предлагаемых норм состоит не только в предложении надежного механизма уголовно-правового действия, но и в демонстрации постоянной готовности государства к его применению в отношении каждого коррупционера с возможностью значительного усиления ответственности виновных лиц.

Переход от состояния «борьбы с необъяснимой материальной выгодой» [16] чиновника к квалификации «незаконного обогащения» дает понять государственным должностным лицам, что, «если они участвуют в коррумпированном поведении, то потеряют свои должности, незаконно приобретенные богатства и попадут в тюрьму» [17].

При этом анализ юридической техники [18, с. 12–19] обнаруживает неочевидность обоснованной необходимости прямой имплементации конструкции незаконного обогащения в отечественное уголовное законодательство, а также прогнозируемую сложность ее последую-

<sup>1</sup> Придерживаясь удобной морали, орден иезуитов руководит всем миром и получает такую власть, что восстанавливает против себя католические монархии Европы.

щего практического использования. Поскольку сущность незаконного обогащения должностного лица состоит в закреплении имущества за собой и своими доверенными лицами, то выявляется возможность использования ст. 174<sup>1</sup> УК РФ «Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления». Отмечая данное обстоятельство, В.Н. Бурлаков предлагает применение признака незаконности обогащения в соотнесении с невыполнением обязанности представления сведений о доходах и расходах при совершении сделок с имуществом и формирует модель состава преступления в виде «легализации незаконного обогащения, приобретенного должностным лицом» [18, с. 16].

В итоге законодательство получает работающую триаду, очерчивающую границы противодействия коррупции с четко указанными правовыми запретами и включающую:

1) обязанность публично-правовых лиц по предоставлению ежегодных деклараций об имущественном положении в соответствии со специальным федеральным законом; при этом функции сбора, хранения и контроля получаемой информации целесообразно передать налоговым органам, так как они уже обладают: значительной частью сведений, аккумулируемых базами данных в рамках контроля налогообложения доходов физических лиц; соответствующим организационным обеспечением; правом контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам в соответствии с пп. 10 п. 1 ст. 31 НК РФ; опытом, приобретенным в период исполнения контрольных функций за расходами физических лиц [19]<sup>1</sup>;

2) уголовно-правовую ответственность за уклонение от объявления имущества путем непредставления или представления ложных сведений об имущественном положении публично-правового лица. Указанный состав преступления не должен сопровождаться максимальными уголовно-правовыми санкциями. Важность криминализации данного деликта заключается в том, что он объективно стоит завершающим в ряду коррупционных преступлений и направлен на сокрытие материальных выгод, полученных от их совершения. Поэтому выявление признаков данного преступления позволяет начать уголовное преследования в соответствии со ст. 174-1 УК РФ, которая должна быть расширена дополнением состава категорией «незаконное обогащение»;

<sup>1</sup> Закон № 116-ФЗ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 09.07.1999 № 154-ФЗ. Далее контроль за расходами физического лица проводится на основании ст. 86.1–86.3 НК РФ. Его целью является установление соответствия крупных расходов физического лица его доходам при приобретении отдельных видов имущества. Указанные положения утрачивают силу на основании Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 104-ФЗ.

3) уголовно-правовую ответственность в случае выявления фактов легализации (незаконного обогащения) денежных средств или иного имущества, приобретенного должностным лицом на сумму превышения законно полученного общего дохода такого лица и его супруга (супруги). Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представленные после вступления в силу уголовно-правовых санкций за уклонение от объявления имущества, должны образовать базу данных, достаточную для перехода к этапу контроля расходов с выявлением признаков незаконного обогащения и их применения в процессе принятия мер в отношении легализации незаконного обогащения.

Необходимо определить: в чей доход должно обращаться имущество, приобретенное на незаконные доходы: в доход государства или муниципального образования; или в муниципальные образования с использованием на социальные цели. Подобный подход нашел положительное применение в ряде стран, где отдельные виды конфискованного имущества для решения вопросов образования, социальной помощи и медицинской профилактики [20, с. 74–97].

Оправданными представляются предложения Генеральной прокуратуры РФ о процессуальных гарантиях при производстве данной категории уголовных дел, в виде введения «особого порядка производства по делам о незаконном обогащении с дополнением УПК РФ главой 31.1 «Производство по уголовным делам в целях выявления имущества, полученного незаконным путем, и доходов от этого имущества», регламентирующей вопросы досудебного производства, действия прокурора при получении материалов о незаконном обогащении, выделение в отдельное производство материалов уголовного дела в целях изъятия имущества» [21, с. 158–167].

В настоящее время масштабы коррупции в России угрожают ее внутренней и внешней безопасности. Несмотря на присоединение России в 2006 г. к Конвенции ООН против коррупции и принятие нескольких нормативных актов против коррупции, пока не удалось достичь заметного успеха в деле ее искоренения. Чиновники, злоупотребляя правом на частную собственность и законодательство о защите персональных данных, декларируют свои доходы как минимальные. При этом и они, и их родственники, не особо скрываясь, пользуются активами стоимостью в десятки и сотни раз большей, чем их задекларированные доходы.

Представляется, что применение института имплементации норм международного права в общем случае и в отношении новеллы «о незаконном обогащении» статьи 20 Конвенции Организации

---

Объединенных Наций 2003 г. в частности должно быть основано на гармонично структурированной правовой материи, не допускающей разрушения отлаженных юридических механизмов, тем более, базовых основ отечественного права.

Сегодня в Российской Федерации сложились необходимые политические, экономические, социально-психологические, юридические базовые предпосылки для перехода от ситуационной модели борьбы с выявляемыми случаями коррупции к системной широко эшелонированной деятельности по противодействию коррупции, как охватывающей максимально наблюдаемый контур механизма борьбы с коррупцией создания всех элементов.

В этом смысле мы считаем, что борьба с коррупцией не должна ограничиваться только мерами уголовно-правового воздействия, но включать в себя иные юридические инструменты. Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. [22] предусматривает наряду с уголовными наказаниями довольно широкую гамму превентивных организационно-технических, кадровых, финансовых и иных мер воздействия. Тем не менее, «образ» коррупции устойчиво ассоциируется с преступлением – как злоупотребление служебным положением, получением взятки или дачей взятки и т.д. Как представляется, это только вредит делу искоренения этого социального зла.

Дело в том, что определенное срастание интересов личности с профессиональными функциями – общественное явление для всего человечества. Никто не в состоянии оспорить естественное право врачей на получение медицинской помощи, а работников транспорта – на бесплатный и комфортный проезд; неоспоримо право военнослужащих на служебное жилье, а работников сельского хозяйства – на получение части урожая в режиме натуроплаты. Все это – признанные или непризнанные законом профессиональные льготы, неотъемлемые от профессии. Смее предположить, что подобные естественные льготы существуют применительно к профессиональным управленцам, пользующимся рядом преимуществ, вытекающих из характера их труда и имеющих статус делового обыкновения. Говоря кратко – иного не дано.

Очевидно, существует или должна существовать непреодолимая грань между названными деловыми обыкновениями и злоупотреблениями служебным положением. Эта «грань» зла коренится в возможности употребления должностных полномочий и возможностей в противоречии со смыслом и целью возложения трудовых обязанностей на должности лица. Именно это противоречие и вызывает

---

---

негативное отношение к коррупции и необходимость борьбы с ней. Чем более сложным становится управление экономической и социальной жизнью общества, тем большие требования предъявляются к профессиональным управленцам и тем непримиримее оцениваются коррупционные проявления.

Официальная доктрина и законодательство исходят из иных позиций. Определение коррупции, приведенное в статье 1 Федерального закона № 237-ФЗ от 25 декабря 2008 г. основывается на получении должностным лицом личной выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества и услуг вопреки законным интересам общества и государства. Отсюда аргументированная и последовательная теория борьбы с коррупцией как с получением выгоды незаконными путями [23, с. 187].

Профессиональная деятельность государственного или муниципального управленца – сложное явление, в идеале отвечающее или не отвечающее целому ряду требований и ценностей и находящееся в постоянном развитии. Главное в современном периоде – возникновение зависимости (ориентации) на получателей управленческих услуг, а именно граждан и организаций. Традиционно, администраторы в своей деятельности ориентировались на вышестоящий орган (должностное лицо) – его оценка управленческого труда была главной и решающей.

С развитием демократических процессов в обществе управленец и орган управления становятся ответственными и перед управляемым за результаты своего труда. Осуществление той или иной деятельности для должностного лица (органа) приобретает характер обязанности перед гражданами и организациями, нежели перед тем субъектом, который наделил его соответствующей компетенцией. Иначе говоря, столкновение старого, традиционного стиля деятельности органов управления с новыми требованиями и стандартами, предъявляемыми к управлению, выявило ряд отрицательных свойств этой деятельности, одним из которых явилась коррупция. Далеко не случайно всплеск общественного интереса к этому явлению пришелся в нашей стране на начало девяностых годов, когда авторитарные методы управления стали терять свою актуальность. Главным критерием для признания должностного лица коррупционером, а стиля управления – коррупционным в новых условиях следует считать не подозрение или доказательство о получении выгоды, а именно отступление от духа и буквы тех функций, для осуществления которых должностное лицо назначено или избрано в установленном порядке.

---

В этом свете нельзя не признать мздоимство ничем иным как традицией, унаследованной чиновничеством от средневековых право-предшественников. Достаточно вспомнить, что еще совсем недавно по историческим меркам (XVI–XVII в.) чиновники заработной платы вообще не имели, а принимали денежные средства от заявителей, жалобщиков, истцов, обратившихся к ним, в качестве легальной взятки, так называемого «носа».

Для оценки вреда от современной коррупции существенное значение имеет корреляция между взяткой, другим вознаграждением чиновника и степенью отступления чиновником от требований закона, иного нормативного акта вследствие незаконного обогащения. Поэтому считаем, что незаконная выгода, хотя и важна сама по себе, но не исчерпывает всех последствий коррупции. Куда более опасными становятся последствия в виде невыполнения органом или должностным лицом своих функций – неосуществление государственного или муниципального управления и предоставление тем самым блага или же освобождение лица от тягот, которое в ином случае этого преимущества бы не имело. Подобный вред вообще выходит на первый план, если самого факта мздоимства не было, а отступление от закона объясняется другими причинами – «радением родному человечку» или чем-то этому подобным.

Когда-то В.И. Ленин крайне нелестно отозвался о совдекратах и совучреждениях, закончив констатацией – «все решают кадры». Уже в тридцатые годы это тезис превратился в лозунг «Кадры решают все!», под которым строилась вся советская и постсоветская политика в вопросах государственного и хозяйственного строительства. Личность управленца, его личная верность вышестоящему руководителю, способность слушать и читать «между строк» традиционно заслоняли интересы дела, компетентность и законопослушность. А подобная позиция – естественная среда для правового нигилизма и презрения закона в своей деятельности. Таким образом, современное мздоимство родом из советского прошлого, которое расцвело пышным цветом в начале постсоветского периода, когда социалистическое право прекратило свое существование, а новый правовой режим государственного управления находится в зачаточном состоянии. Отметим и психологическую обстановку подобно лозунгу 1919 года – «Пролетарий, на коня», выдвинутый в целях создания конных соединений в Красной армии, в 1992 году прозвучал лозунг – «Предприниматель – в исполнительную власть» и коридоры власти заполнили люди, взявшиеся управлять по принципам теневого или

---



---

малолегального бизнеса с укоренившимся в период 1986–1991 годов взяточничеством и откатами.

Обратим внимание и еще на одну грань проблемы. Вследствие социальных изменений в 1992 году утратила императивность значительная часть советского законодательства (как союзного, так и республиканского), ослаб контроль за его соблюдением, возникли многочисленные правовые проблемы; одновременно нарастала роль индивидуального или ручного управления, основанного на дискретном использовании компетенционных полномочий. Тогдашний управленец вынужден был решать множество юридических дел в сфере землепользования, бизнеса, финансов, торговли, здравоохранения, образования, руководствуясь только собственным усмотрением. Иначе говоря, исторически была создана благоприятная среда для распространения мздоимства как естественной части управленческого труда.

Рискнем предположить, что внешне простое правонарушение – коррупционный акт имеет собственную структуру, состоящую как минимум из стойкой аполитичности должностного лица, историко-психологической установки на ведение работы противоправными методами и получения ничем не обоснованного противоправного дохода. В свою очередь, результатом подобной установки служит совершение двух правонарушений, одно из которых имеет имущественный характер как направленное на обогащение конкретного должностного лица, другое – на использование должностных полномочий во вред или, по крайней мере, не в соответствии с задачами государственного или муниципального управления.

В теории уголовного права эта ситуация именуется идеальной совокупностью, с той лишь разницей, что в российской практике объектом преступления признается взятка, «откат», благодарность за содействие или иное имущественное злоупотребление, тогда как действия во вред интересам службы во внимание не принимаются и юридической оценки не получают. Полагаем, что в целях борьбы с коррупцией именно отступление от должностных обязанностей служило бы объектом уголовного преследования, тогда как незаконное обогащение порождало бы обязательство финансового характера, преследующее цель изъятия в бюджет всего незаконно полученного и, очевидно, дополнительное имущественное наказание в виде кратного штрафа в размере, коррелированном с незаконно полученным. Из преимуществ такого подхода назовем следующие:

а) правоприменитель будет иметь альтернативу в применении одной из двух или обеих санкций одновременно;



б) возможность привлечь виновное должностное лицо к имущественной ответственности без возбуждения уголовного дела, в зависимости от тяжести отступления от интересов службы и иных обстоятельств дела;

в) поднятие значимости неуклонного исполнения должностным лицом своих служебных обязанностей.

Кроме того, возникает юридическая основа борьбы с мздоимством среди лиц, не являющихся должностными лицами, но выполняющими периодически те или иные юридические действия, такие как прием экзаменов, выписку больничных листов, оформление платежных документов и т.д.

Наложению имущественного взыскания по иску прокурора или иного специально уполномоченного органа могла бы предшествовать специальная судебная процедура, построенная на принципе инквизиционного правосудия, а именно – с презумпцией виновности должностного лица или иного гражданина и предоставления виновному возможности опровергнуть обвинение, выдвинутое против него в гражданском порядке, без возбуждения уголовного дела.

Ныне применение санкций в целях борьбы с коррупцией в уголовном порядке только на первый взгляд придает этой деятельности особую значимость, в действительности же ставит работу по борьбе со взятками и откатами в зависимость от соблюдения многих уголовно-процессуальных правил и субъективного усмотрения органов уголовного судопроизводства, тогда как исковое производство свободно от этих ограничений. Думается, что инквизиционная процедура, неоднократно применявшаяся в советское время (изъятие дач, построенных на незаконные доходы в пятидесятые годы прошлого века, борьба с нетрудовыми доходами, начатая в 1986 году, и другие кампании), несмотря на устаревшее название, может существенно упростить работу по борьбе с коррупцией и повысить ее эффективность, наряду с усилением уголовного преследования должностных лиц-коррупционеров.

### Список литературы:

1. Гринберг, Т. Политически значимые лица: руководство для банков по предотвращению финансовых злоупотреблений / Т. Гринберг, Л. Грей при участии Д. Шанц, К. Гарднер и М. Лэтэма. – М.: Альпина Паблишер, 2012. – 185 с.

2. Петров, И. СК РФ раскрыл подробности задержания Алексея Улюкаева / И. Петров // Рос. газ. 2016. 15 ноября. – URL: <https://rg.ru/2016/11/15/alekseiu-uliukaevu-prediaвлено-obvinenie-v-poluchenii-vziatki.html>

---

3. Зорькин, В.Д. В Уголовный кодекс впишут новый термин «незаконное обогащение» / В.Д. Зорькин // Рос. газ. – 2004. – 2 марта.

4. Лунеев, В.В. Социальные последствия, жертвы и цена преступности / В.В. Лунеев // Государство и право. – 2009. – № 1.

5. Проект гражданского уложения Российской Империи 1905 года. – СПб., 1905. – 255 с.

6. Robert, G. Vaughn, Statutory Protection of Whistleblowers in the Federal Executive Branch, 1982 U. ILL. L. REV. 615, 616 n. 4 (1982).

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6730.

8. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 50, ч. 4, ст. 6953.

9. Статья 16 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // СПС «КонсультантПлюс».

10. Москва, Г. История политических доктрин / Г. Москва. – М., 2012. – 326 с.

11. Статья 395 Уголовного кодекса КНР введена в 1997 году. Первоначально норма введена в 1988 г.: Дополнительное постановление Постоянного комитета ВСНП о наказаниях за хищение и взятки]: офиц. текст. Ст. 11 (1). – 1988. – 21 января. – URL: [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1988-01/21/content\\_1481041.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1988-01/21/content_1481041.htm) (accessed: 01.11.2016).

12. The Prevention of Corruption Act, No. 49 of 1988, INDIA CODE (1988), § 13. –URL: [http://www.persmin.gov.in/DOPT/EmployeesCorner/Acts\\_Rules/PCAct/pcact.pdf](http://www.persmin.gov.in/DOPT/EmployeesCorner/Acts_Rules/PCAct/pcact.pdf)

13. Севальнев, В.В. Противодействие коррупции: опыт КНР / В.В. Севальнев // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2014. – № 1. – С. 89–96.

14. Статья 667 УПК Республики Казахстан «Возбуждение производства о конфискации имущества, полученного незаконным путем, до вынесения приговора».

15. Паскаль, Б. Письма к провинциалу / Б. Паскаль. – СПб., 1898.

16. Thomas R. Snider & Won Kidane, Combating Corruption Through International Law in Africa: A Comparative Analysis, 40 CORNELL INT'L L.J. 691, 729 (2007).

17. Benjamin, B. Wagner & Leslie Gielow Jacobs, Retooling Law Enforcement to Investigate and Prosecute Entrenched Corruption: Key Criminal Procedure Reforms for Indonesia and Other Countries, 30 U. PA. J. INT'L L. 183, 184–85 (2008) (quoting Larry Diamond, Institutions of Accountability, HOOVER INSTITUTION (July 30, 1999). –URL: <http://www.hoover.org/research/institutions-accountability>).

---

18. Бурлаков, В.Н. Криминализация незаконного обогащения: теоретическая модель состава преступления / В.Н. Бурлаков // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2015. – Т. 9, № 1. – С. 12–19.

19. О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам : федеральный закон от 20 июля 1998 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 30, ст. 3612. (Закон № 116-ФЗ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 9 июля 1999 г. № 154-ФЗ).

20. Энцо Ло Дато. Итальянское антимафиозное законодательство: новшества и результаты // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия: сб. научных трудов. – Саратов, 2005. – С. 74–97.

21. Спектор, Е.И. Запреты и ограничения в праве и коррупция / Е.И. Спектор, В.В. Севальнев, С.Н. Матулис // Журнал российского права. – 2014. – № 10. – С. 158–167.

22. О противодействии коррупции : федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 237// СПС «КонсультантПлюс».

23. Скачкова, Г.С. Роль некоторых норм трудового права в противодействии коррупции / Г.С. Скачкова // Сборник научных трудов по противодействию коррупции. – М., 2019.

---

**А. Н. Дерюга,**  
заведующий кафедрой  
Дальневосточного филиала  
Российского университета правосудия  
(г. Хабаровск), профессор кафедры  
Дальневосточного юридического  
института МВД России, доктор  
юридических наук, доцент

**A. N. Deryuga,**  
Head of the Department  
of the Far Eastern Branch of the Russian  
University of Justice (Khabarovsk),  
Professor of the Department  
of the Far Eastern Law Institute  
of the Ministry of Internal Affairs  
of Russia, Doctor of Law,  
Associate Professor  
derjuga@mail.ru

**Н. Н. Дерюга,**  
профессор кафедры  
государственно-правовых дисциплин  
Дальневосточного филиала  
Российского университета  
правосудия, доктор юридических  
наук, профессор

**N. N. Deryuga,**  
Professor of the Department of State  
and Legal Disciplines, Far Eastern  
Branch of the Russian University  
of Justice, Doctor of Law, Professor

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-187-192

## **ЮРИДИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ СНИЖЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ**

**Аннотация:** актуальность исследования заключается в большом количестве выявляемых административных правонарушений, в том числе совершенных повторно. Целью исследования является определение причин низкой эффективности правового механизма назначения и исполнения административного наказания, выработка емкого обобщенного предложения путей ее решения. Методы исследования: дедукции и индукции, анализа и синтеза, сравнительно-правового исследования. Результаты исследования выражаются в выводах о том, что современные тенденции к упрощению и последующему ускорению процессов привлечения виновных лиц к административной ответственности, а также исполнения административных наказаний существенно снижают воспитательную функцию административного наказания. Для нейтрализации сложившейся ситуации предложено дополнить закон для закрепления визуально-вербальной связи между субъектами правоохранительной деятельности и правонарушителями в процессе рассмотрения дела об административном правонарушении.

**Ключевые слова:** административная ответственность, производство по делу об административном правонарушении, административное наказание, административная пенология, административная деликтология.

## **LEGAL FACTORS OF REDUCING THE EFFECTIVENESS OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT**

**Abstract:** the relevance of the study lies in the large number of detected administrative offenses, including repeated ones. The purpose of the study is to determine the reasons for the low efficiency of the legal mechanism for the appointment and execution of administrative punishment, to develop a comprehensive generalized proposal of ways to solve it. Research methods: deduction and induction, analysis and synthesis, comparative legal research. The re-

---

*sults of the study are expressed in the conclusions that modern trends towards simplification and subsequent acceleration of the processes of bringing perpetrators to administrative responsibility, as well as the execution of administrative penalties, significantly reduce the educational function of administrative punishment. To neutralize the current situation, it is proposed to supplement the law to consolidate visual and verbal communication between law enforcement entities and offenders in the process of considering an administrative offense case.*

**Keywords:** *administrative responsibility, proceedings in the case of an administrative offense, administrative punishment, administrative penology, administrative delectology.*

Административное наказание является самым массовым видом государственного принуждения. Его цель – снизить количество административных правонарушений путем предупреждения совершения новых правонарушений наказанными лицами и другими лицами. Вместе с тем современная статистика административных правонарушений доказывает обратное.

Почему? Совершение административных правонарушений вызвано объективными и оттого разнообразными причинами [1, с. 26–32; 2, с. 20; 3, с. 676–683]. Они связаны с естественным желанием человека максимально эффективно (с наименьшим временем и энергозатратами) добиться нужного ему результата любым относительно безопасным способом. Разнообразны они потому, что не привязаны к шаблонам правомерного поведения и формируются случайным рядом событий и обстоятельств. Нередко результатом такого поведения является большое количество мелких и оттого достаточно долго скрываемых нарушений [4, с. 57–61], которые в любой момент, непредсказуемо и зачастую по не зависящим от правонарушителя причинам, могут проявиться в общественно опасных последствиях. Чаще всего именно так возникают дорожно-транспортные происшествия.

Склонность к дальнейшему совершению административных правонарушений нередко формируется в результате чрезмерно мягких административных наказаний и (или) невозможности их применить.

Оценивая вышеназванные факторы, создается впечатление, что они не устранимы. Однако не следует торопиться с этим выводом и поставить следующий вопрос: почему у одних граждан, претерпевших на себе административное наказание, несмотря на имеющиеся причины, все же сформировалась привычка правомерного поведения или, по крайней мере, уважительное отношение к закону, а у других – нет?

Административное наказание, как и другие виды наказаний, действительно нацелено на формирование должного поведения. Другой вопрос, в каких формах и методах оно формируется и, наконец, возникает? В случае применения административного наказания это всегда

---

письменная форма (постановление), содержащее обязательное для исполнения принудительное требование. Есть еще одна форма и связанные с ней методы: административная ответственность устанавливается человеком и применяется им на основании противоправных действий другого лица и в его же отношении.

Это означает, что административное наказание в конечном итоге вызвано взаимодействием лиц, применяющих по закону наказание, и наказуемых лиц.

Очевидно, такое взаимодействие может осуществляться в разных формах. Однако вряд ли можно отрицать, что наибольшую эффективность оказывает непосредственное визуально-вербальное взаимодействие, в котором при умелом подходе наиболее ярко проявляется воспитательная функция административного наказания.

Назначение административного наказания без визуально-вербального взаимодействия правоприменителя и нарушителя бездушно, не проникает в сознание наказуемого, а значит, слабо меняет его [5, с. 269, 271].

Так ли это сегодня? Не всегда.

Связано это с развитием цифровых технологий. Еще в недалеком прошлом административные правонарушения выявлялись исключительно «живым» способом, т.е. непосредственным контактом, возникающим между субъектом правоохранительной деятельности и правонарушителем. Сегодня едва ли не половина общей массы обнаруженных административных правонарушений фиксируется в автоматическом режиме. Пока это касается немногих видов административных правонарушений, например, в сфере безопасности дорожного движения или благоустройства мест проживания граждан (примечание к ст. 1.5 КоАП РФ). Однако, учитывая технологический прогресс, расширение указанных возможностей в будущем очевидно.

В таких условиях правоотношения, связанные с привлечением к административной ответственности, необязательно возникают непосредственно между субъектами правоохраны и нарушителем, что существенно снижает воспитательный характер этих правоотношений.

Более того, в условиях отсутствия прямых законодательных установок, каких-либо сдерживающих сил осуществлять воспитательную функцию при производстве по делу об административном правонарушении, сохранять и поддерживать вербальную коммуникацию между правоприменителем и правонарушителем нет. В результате этого правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях начало меняться в ту же сторону, максимально упрощая контакт между указанными выше субъектами. В настоящее

---

время закон не исключает возможность возбуждения дела об административном правонарушении, расследования и принятия по нему решения без участия лица, привлекаемого к административной ответственности (ч. 4.1 ст. 28.2, ч. 3, 4 ст. 28.6, ч. 2 ст. 29. 11 КоАП РФ).

Очевидно, в таких правовых условиях административное наказание как вид и мера государственного принуждения остается единственной формой и методом воспитательного воздействия в отношении лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Способно ли административное наказание самостоятельно, без участия судей, должностных лиц и коллективных органов административной юрисдикции сформировать уважительное отношение к закону и правоприменителю?

Увы, статистика административных правонарушений последних лет не вселяет оптимизма. По данным ГИАЦ МВД России, в 2017 г. на территории Российской Федерации органами внутренних дел было пресечено 121 516 013 административных правонарушений, в 2018 г. – 140 631 509 и в 2019 г. – 153 386 306, в 2020 г. – 175 707 344, в 2021 г. – 192 203 733 [6].

Упрощение процесса привлечения к административной ответственности также вызвано интересами правоохранительных органов. С одной стороны, сокращение штатной численности должностных лиц правоохранительных органов увеличивает нагрузку на сохранившиеся должности. С другой стороны, несмотря на установленные в законах иные принципы определения качества правоохранительной деятельности, их эффективность традиционно основана на «палочном» подходе. К сожалению, это касается и судебных органов. В этом смысле результаты проделанной работы, собранные в статистические данные, лишней раз доказывают важность и необходимость своего существования и бюджетного финансирования.

Попутно решается еще одна задача – противодействие коррупции. Минимизация живого контакта между правоприменителем и правонарушителем максимально снижает вероятность договориться в обход закона.

Цифровые технологии уже глубоко проникли в сферу исполнения отдельных видов административных наказаний. В первую очередь это касается административных штрафов как самого массового вида налагаемого административного наказания.

Установленные банкоматы в супермаркетах и в других доступных местах, различные приложения в сети Интернет дают возможность чрезвычайно удобно оплачивать административный штраф, а если всмотреться в суть действия – удобно исполнять административное

---

наказание как бытовую услугу. Способно ли такое действие, хотя бы ненадолго, повлиять на сознание административного делинквента? Однозначно сказать трудно. Следовательно, этот способ исполнения административного наказания нельзя уверенно назвать удачным с точки зрения изменить поведение административного делинквента.

Кроме того, любопытно, как на добропорядочных граждан влияют «иконки» оплаты административных штрафов среди нужных им операций в банкоматах или на интернет-сайтах. Рабочей гипотезой такого исследования может стать «смягчение критического взгляда на противоправное поведение других лиц, допущение неизбежности незначительных правонарушений». В случае подтверждения этой догадки можно с уверенностью говорить об увеличении армии потенциальных административных делинквентов.

Те же корни имеют изменения и дополнения в закон, касающиеся снижения размера оплаты административного штрафа наполовину от назначенного по постановлению по делу об административном правонарушении (ч. 1.3 и ч. 1.3.1 ст. 32.2 КоАП РФ).

На первый взгляд такая дисконт-ответственность стимулирует добровольное исполнение административного наказания. Однако, если лицо будет и дальше совершать административные правонарушения, механизм уплаты административного штрафа останется прежним. Следовательно, закон не ставит каких-либо условий в правила оперативного исполнения административного наказания.

Быстрая оплата административного штрафа не отменяет право на обжалование. Однако это существенно снижает вероятность активации этой стадии административно-юрисдикционного процесса до исполнения постановления об административном наказании. В этом смысле гипотеза о том, что оперативная оплата половины административного штрафа не стимулирует дальнейшее критичное отношение наказанного к качеству проведенного административно-юрисдикционного процесса, в случае проведения специального исследования, вероятнее всего подтвердится. Это формирует условия для формального и даже небрежного отношения к исполнению закона, в конечном итоге способствует формированию чувства безнаказанности за юридические ошибки. В результате суммы вышеперечисленного у правоприменителя и правонарушителя формируется устойчивое отношение к соответствующим административным правонарушениям, как к услуге, которая продается и покупается с 50 %-й скидкой.

Судя по высказываниям государственных деятелей, активно включенных в законотворческий процесс, указанные тенденции ожидают развития [7].



В конечном итоге это может привести к появлению у физических и юридических лиц специальных банковских счетов, с которых, в случае совершения ими административных правонарушений, будут в автоматическом режиме списываться денежные средства в половине от назначенного размера административного штрафа. Очевидно, удобство такой формы уплаты административного штрафа и соответствующий бонус не потребуют принуждать граждан и юридических лиц размещать на всякий случай на таких счетах относительно небольшие суммы денежных средств, что достаточно быстро сформирует еще один стереотип нейтрального отношения к административному правонарушению.

По самым пессимистичным прогнозам, все вышерассмотренное может привести к полной ликвидации административно-юрисдикционного производства по делам с формальными составами административных правонарушений, осуществляемого во внесудебном порядке, в силу значительных временных и материальных затрат, превратив его итог – административное наказание, в еще один вид обязательного сбора, например, за неизбежные риски, связанные с соблюдением юридических правил.

Таким образом, без прямого закрепления в законе воспитательной функции, в процессе которой будет сохранена визуально-вербальная связь правоприменителя и правонарушителя при назначении административного наказания, вышеизложенные предположения с течением времени могут стать реальностью.

### Список литературы:

1. Додин, Е.В. Методика изучения причин административных правонарушений / Е.В. Додин // Советское государство и право. – 1983. – № 11. – С. 26–32.
2. Кудрявцев, В.Н. Изучение динамики правонарушений и ее причин / В.Н. Кудрявцев, В.И. Ремнев // Советское государство и право. – 1984. – № 8.
3. Куракин, А.В. Причины и условия совершения административных правонарушений / А.В. Куракин, М.В. Костенников, Н.П. Мышляев // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7 (91). – С. 676–683.
4. Дерюга, А.Н. Причины латентности административных правонарушений / А.Н. Дерюга, И.Д. Мотрович // Административное право и процесс. – 2013. – № 7. – С. 57–61.
5. Король, М.В. Витражи мудрости: Афоризмы, крылатые слова. В 54 изречениях / сост. М.В. Король. – 2-е изд., перераб. и доп. – Мн.: Польша, 1991.
6. ЦСИ ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России» URL: <http://10.5.0.16/csi/>: (дата обращения: 20.03.2022).
7. URL: <https://rg.ru/2020/10/11/za-kakie-narusheniia-v-pervyj-raz-nakazhut-ne-ruble-m-a-preduprezhdeniem.html>

---

**В. В. Балытников,**  
кандидат юридических наук,  
директор Центра исследований  
проблем территориального  
управления и самоуправления

**V. V. Balytnikov,**  
LD, Director of the Center for Territorial  
Government and Self-Government  
balytnikov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-193-197

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ НОРМАТИВНЫХ КУЛЬТУРНО-ИНФОРМАЦИОННЫХ СТАНДАРТОВ**

**Аннотация:** статья посвящена проблемам установления и применения нормативных культурно-информационных стандартов в сфере административно-правовых отношений. Данная проблема рассматривается в контексте общемирового опыта определения содержания, методов и форм нормативного закрепления, а также способов и порядка реализации указанных стандартов. В статье показано, что если с точки зрения форм соответствующих нормативных документов, а также юридических методов обеспечения их исполнения наибольший интерес для нашей страны представляет опыт Германии, Италии, Соединенного Королевства, США и Франции, то в плане содержания гораздо более актуальными для России являются поднимаемые в соответствующих информационно-правовых актах Индии, Индонезии и Китая проблемы защиты исторической правды, духовного, душевного и физического здоровья общества и его членов, а также противостояния разрушительным для общества идеям поклонения деньгам, гедонизму и крайнему индивидуализму. Что же касается способов и порядка административно-правовой реализации культурно-информационных стандартов, то здесь мы, будучи евразийской державой, должны надлежащим образом рецепировать и использовать все применимые к отечественным условиям наилучшие практики как Востока, так и Запада.

**Ключевые слова:** культурно-информационные стандарты, средства массовой информации.

## **ADMINISTRATIVE-LAW PROBLEMS CREATION OF NORMATIVE CULTURAL AND INFORMATIONAL STANDARDS**

**Abstract:** the article is devoted to the problems of establishing and applying normative cultural and informational standards in the field of administrative-law relations. This problem is considered in the context of global experience in determining the content, methods and forms of statutorization, as well as methods and procedures for implementing the standards specified. The article shows that the experience of Germany, Italy, the United Kingdom, the USA and France is of greatest interest to our country in terms of the forms of relevant statutory documents, as well as of legal methods for ensuring their execution, but the problems of protecting historical truth, spiritual, mental and physical health of the society and its members, as well as of opposing the ideas of money worship, hedonism and extreme individualism that are destructive to society, which are raised in the relevant information and legal instruments of India, Indonesia and China, are much more relevant

---

*for Russia in terms of content. As for the methods and procedure for the administrative and legal implementation of cultural and information standards, we, as a Eurasian state, must properly receive and use all the best practices of both East and West applicable to our internal conditions.*

**Keywords:** *cultural and informational standards, mass media.*

В условиях резкого осложнения международной обстановки во взаимоотношениях ряда иностранных государств и Российской Федерации весьма важное значение приобретает последовательное создание и всеохватывающее внедрение в нашей стране собственных культурно-информационных стандартов, основанных на почвеннических идеалах, ценностях и традициях своей собственной культуры.

При этом речь идет о стандартах именно в их собственном, документарно-юридическом смысле этого слова. В том же смысле слова, в каком в современном мире (и в России) существуют образовательные стандарты (как учить), медицинские стандарты (как лечить) и т.п.

Культурно-информационные стандарты должны говорить о том, как должно творить и развивать современную культуру. Причем они должны распространяться на все ее сферы – не только (не столько) на музейную (и прочую «статически-культурную» деятельность, то есть и вообще на деятельность учреждений культуры, где нечто подобное уже отчасти есть) – но и на театральную деятельность, кинематографию, традиционные средства массовой информации (газеты, журналы, радио и телевидение) и уж тем более на современные интернет-СМИ (в т.ч. блог-платформы, соцсети и т.д.). Ведь в конечном счете, согласно как статье 1 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», так и элементарному здравому смыслу, под массовой информацией понимаются любые предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы. А значит, практически все, описанное в настоящем абзаце – так или иначе относится к массово-информационной сфере...

Речь идет не о так называемых «профессиональных стандартах» (наборе определенных необходимых навыков и компетенций), но именно о стандартах информационных (содержательных стандартах в сфере теле- и радиовещания; стандартах освещения тех или иных событий в печатных и иных средствах массовой информации; содержательных стандартах, касающихся художественных фильмов и театральных постановок и т.д.).

Такого рода стандарты уже давно существуют (и имеют нормативный характер) во всех странах так называемого «цивилизованного мира» – кстати, полагаю необходимым напомнить, что это термин, порождённый (и неразрывно связанный с) эпохой колониализма. Стандарты вещания Би-Би-Си в Великобритании, стандарты общественного телевидения в Германии (там статус общественного телевидения распространяется практически на все крупные телекомпании), стандарты работы как государственного, так и частного телевидения во Франции, стандарты работы организаций, подчиненных американскому Совету по вещанию, наконец, пресловутые «голливудские стандарты» художественных фильмов – все это четко оформленные наборы нормативных требований и документов. Я уже не говорю о подлинных колыбелях мировой цивилизации, то есть о таких странах, как Китай, где подобного рода стандартов – великое множество во всех сферах культурной жизни (и они постоянно развиваются, исходя из задач и культурной, и в целом – всей политики государства). Отмечу, что применительно к странам континентальной системы права едва ли не наиболее проработанными стандартами в области массовой информации традиционно считались внутренние нормативные документы Ордена журналистов Италии [1]. Впрочем, у нашей страны, разумеется, и здесь должен быть свой путь [2]. Путь, определяемый прежде всего ее реальными политическими нуждами [3], ибо, повторюсь, именно требования политики определяют право [4].

При этом внедрение такого рода внутристрановых стандартов и требование следования им нигде не считается цензурой. Стандарты может издавать государство (как, например, в Италии), а может – общенациональный союз деятелей культуры или отраслевые организации подобного рода (именно так делаются стандарты кинематографии в США). Их могут делать обязательными для всех (как в Китае), а могут просто установить, что при несоответствии стандартам фильм не выйдет в кинопрокат (как в тех же США) или не получит государственных денег или льгот (как в странах Европейского Союза). При этом в ходе разработки соответствующих стандартов в условиях нашей страны ныне как никогда ранее необходимо «решительное преодоление идеологических догм и стереотипов» [5] (в особенности – тех, что исходят с современного Запада).

Применительно к условиям России отечественные содержательные стандарты деятельности в культурно-информационной сфере (и в конкретных ее отраслях) могла бы обосновывать и создавать специально созданная общественно-государственная организация «мастеров культуры» (условное название – «Всероссийский Союз

творческих деятелей», работа которого должна будет учитывать без малого 20-летний опыт функционирования отечественного Медиасоюза), либо наделенная специальным статусом государственно-общественной организации Российская информационная палата (своего рода гибрид исторически значимой для нашей страны Российской книжной палаты и существовавшей в 90-е гг. XX в. Судебной Палаты по информационным спорам). Затем стандарты могли бы (при необходимости – на основе специального соглашения с такой организацией) приниматься государством как обязательные для всех сфер культурной деятельности и всех культурных проектов, осуществляемых при любом участии государства (статус стандарта при этом должен быть приравнен к статусу правового акта, которым государство будет утверждать указанное соглашение). Обязательность может устанавливаться путем подписания соответствующих (типовых) договоров с лицами, осуществляющими такие проекты. В договорах могли бы четко прописываться все механизмы соблюдения, контроля, оценки и ответственности. В качестве одного из механизмов контроля за соблюдением могло бы быть создано специальное общественное (общественно-государственное) движение (под условным названием «Добровольцы культуры»). Это позволило бы привлечь к делу оздоровления культурно-информационной сферы дельную и деятельную молодежь, которую в настоящее время активно пытаются увлечь силы, враждебные самому бытию нашей страны!

Что до содержания стандартов (то есть тех ценностей, идеалов и традиций, которые в культурной деятельности нужно активно отстаивать и проповедовать, а противного им – не допускать), то его источником может стать множество действующих актов (от преамбулы Конституции Российской Федерации [6] до Стратегии государственной культурной политики [7], разрабатываемых в настоящее время Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей [8]). При этом, разумеется, содержательная часть отечественных стандартов будет во многом противоположна содержанию аналогичных западных документов и совпадать с соответствующими документами стран Востока (в особенности – Индии, Индонезии и Китая, в которых наиболее значительное внимание в последнее время уделяется вопросам защиты исторической правды, духовного, душевного и физического здоровья общества и его членов, а также противостояния «идеям поклонения деньгам, гедонизму и крайнему индивидуализму» [9]). Требуется (как уже было отмечено выше) прежде всего создать систему реального нормативного закрепления и действенной реали-

---

зации соответствующих нормативных положений. При этом крайне важным здесь представляется, выражаясь словами Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, нахождение и последовательное проведение в жизнь баланса свободы «от» и свободы «для» [10].

### Список литературы:

1. Ordine dei giornalisti. Consiglio nazionale. 2021–2024. – URL: <https://www.odg.it>
2. Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. Е.А. Лукашовой. – М. : Норма, 2002.
3. Общая теория прав человека. – М. : Норма, 1996.
4. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М. : Юнити-Дана, 2002.
5. Витрук, Н.В. Общая теория правового положения личности / Н.В. Витрук. – М. : Норма, 2008.
6. Кутафин, О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. – М. : НОРМА, 2008.
7. Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р (в ред. от 30 марта 2018 г.). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/420340006>
8. Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей : проект Указа Президента Российской Федерации. – URL: [regulation.gov.ru/projects#nra=123967](https://regulation.gov.ru/projects#nra=123967)
9. Балытников, В.В. Культурная контрреволюция? Новая государственная медиаполитика в Китайской Народной Республике / В.В. Балытников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1 (85).
10. Зорькин, В.Д. Конституционно-правовое развитие России / В.Д. Зорькин. – М. : Норма : Инфра-М, 2011.

**А. К. Дубень,**  
научный сотрудник  
Института государства и права  
Российской академии наук

**A. K. Duben,**  
Researcher at the Institute of State  
and Law of the Russian Academy  
of Sciences  
k.duben@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-198-203

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

***Аннотация:** в статье исследуется правовая природа понятия «информационная безопасность» в рамках административно-правового регулирования. Автор исходит из позиции, что правовая природа информационной безопасности должна быть рассмотрена и определена с точки зрения ее внутренней составляющей, являющейся частью национальной безопасности РФ. Рассматривается опыт Китайской Народной Республики, сравнительно-правовой анализ документов стратегического планирования военно-технического сотрудничества, который определяет уровень и степень защиты информации, безопасность интернет-пространства и использования информационных технологий в Китае и России в военной сфере.*

***Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, национальная безопасность, информационная безопасность, правовое обеспечение, информационные технологии.*

## IMPROVING THE INFORMATION SECURITY SYSTEM: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

***Abstract:** the article the legal nature of the concept of “information security” within the framework of administrative and legal regulation is investigated. The author of the article proceeds from the position that the legal nature of information security should be considered and determined from the point of view of its internal component, which is part of the national security of the Russian Federation. The article considers the experience of the People’s Republic of China, comparative legal analysis of strategic planning documents of military-technical cooperation, which determines the level and degree of information protection, the security of the Internet space and the use of information technologies in China and Russia in the military sphere.*

***Keywords:** administrative and legal regulation, national security, information security, legal support, information technology.*

Одной из закономерностей развития общества является информатизация, представляющая собой сложный социальный процесс, связанный со значительными изменениями административно-

правового характера. Например, в настоящее время вся система органов публичной власти стоит перед процедурой перевода бумажного документооборота в электронный формат, перед форматированием функций органов государственной власти с помощью цифровых технологий [1, с. 15]. В связи с этим информационная безопасность является системообразующим элементом, который непосредственно влияет на состояние политической, экономической, оборонной и других составляющих безопасности Российской Федерации. В настоящее время построение концептуальной модели безопасности выступает доминирующей идеей в системе различных отраслей права, при этом правовые аспекты обеспечения информационной безопасности, выполняя регулятивную и инструментальную функции в данном процессе, являются одним из наиболее актуальных вопросов административного и информационного права [2, с. 38].

В свете информационного противоборства современного мира и влияния информационных технологий на сферы жизнедеятельности важно рассмотреть зарубежный опыт правового обеспечения информационной безопасности.

Вопросам обеспечения безопасности в информационном пространстве пристальное внимание уделяет Китайская Народная Республика (КНР). Внимание к кибербезопасности КНР начала проявлять еще в 1990-х гг. Необходимость регулирования отношений в сфере обеспечения информационной безопасности связана с созданием системы электронного государственного управления в 1999 г. Спустя год были приняты основополагающие принципы для системы электронного государственного управления [3].

В данной стране основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере обеспечения информационной безопасности, является Закон о кибербезопасности КНР, вступивший в силу в 2017 г. [4] Целями принятия указанного закона стали обеспечение кибербезопасности, защита суверенитета и национальной безопасности киберпространства.

Из анализа и сравнения данного нормативного правового акта с Доктриной информационной безопасности Российской Федерации следует, что в российском законодательстве ответственность определяется отдельными кодифицированными актами, тогда как в Законе о кибербезопасности КНР закреплены отдельные положения об ответственности, которая возлагается не только на органы публичной власти, но и на физических и юридических лиц: рядовых пользователей сети Интернет, операторов интернет-связи, разработчиков программного обеспечения. Указанное обстоятельство является осо-



---

бенностью политики КНР в области обеспечения информационной безопасности наряду с возможностью проведения наступательных киберопераций в военной сфере. Последнее стало тенденцией для многих стран, т.к. обеспечение защищенности информационной среды все чаще ассоциируется не только с развитием оборонительных способностей государства, но и с возможностями применения мер наступательного характера.

Отметим, что документом общего характера по информационной безопасности, действие которого распространяется в том числе на военную сферу, является Закон о кибербезопасности КНР. При этом данный нормативный правовой акт закрепляет основополагающие принципы, на которые должна опираться политика кибербезопасности Китая, и на основе этого определяется классификация кибератак. Считаем, что данные положения необходимо внедрить в российское законодательство, поскольку в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации отсутствуют положения о принципах политики информационной безопасности и соответствующая классификация кибератак. На наш взгляд, указанный порядок позволит констатировать, что для обеспечения информационной безопасности используют средства и способы по обнаружению кибератак и выявлению виновных лиц в данных деяниях. Киберугрозы следует классифицировать на различные виды в зависимости от уровня угрозы. Так, некоторые из них могут непосредственно не влиять на национальную безопасность: например, кража личных данных в целях шантажа. С другой стороны, национальная безопасность находится под угрозой, если существуют попытки проникновения в цифровые сети в целях шпионажа, независимо от того, нацелены они на государственные информационные системы или на системы компаний. Таким образом, опыт Китая в киберпространстве и введение аналогичных норм в российское законодательство позволит определить основные направления с учетом стремления России разделять оборонительные и наступательные операции в киберпространстве.

Проводя сравнительно-правовой анализ, следует отметить, что основной особенностью правового обеспечения информационной безопасности в КНР является общественный и политический строй государства. Высокий уровень организации кибербезопасности Китая объясняется статусом данной страны как потенциальной сверхдержавы. Ключевая особенность КНР, отличающая данную страну от большинства других, состоит в том, что в ней большое влияние на реализацию информационной политики оказывает Коммунистическая партия Китая (далее – КПК). Политическое и государственное устройство

---

---

КНР предполагает централизованный характер организации системы органов власти в сфере обеспечения информационной безопасности, во главе которой стоит однопартийная диктатура в лице КПК. Следовательно, сравнительно-правовое исследование показывает, что на систему обеспечения информационной безопасности влияет множество факторов, в том числе политический режим и форма правления, характеризующие политико-правовой статус конкретного государства.

Рассматривая отдельные аспекты информационной безопасности, стоит остановиться на экспортном контроле. В 2020 г. Китай принял Закон об экспортном контроле, который стал первым всеобъемлющим актом в данной сфере в мире [5]. Нельзя не отметить, что для Российской Федерации изменения в китайском законодательстве об экспортном контроле, связанные с ужесточением правового режима оборота военной продукции и обеспечения информационной безопасности отдельных критически важных информационных объектов, особенно чувствительны, учитывая тесное военно-политическое и военно-техническое сотрудничество нашей страны с Китаем [6]. Помимо различных межправительственных соглашений, можно отметить принятую 23 ноября 2021 г. Дорожную карту развития сотрудничества в военной области между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой на 2021–2025 годы [7]. Данный документ определяет направления стратегического партнерства, актуализируя военно-политическое сотрудничество между странами. При этом в нем раскрывается понятие «информация оборонного значения», под которой понимается любая информация в любой категории, определяемой любым государственным органом, уполномоченным классифицировать информацию как информацию, связанную с национальной обороной, относящуюся к ней или влияющую на нее. В данном случае законодатель сформулировал определение максимально широко, делегируя полномочия по определению конкретного перечня информации оборонного значения иным государственным органам. В целом законодательство КНР в сфере военно-технического сотрудничества представляет собой стройную систему, в которой законодательные акты составляют основу нормативной базы, а правовой надстройкой является большое количество актов органов государственной власти и иных органов управления, чья деятельность направлена на детальную регламентацию процедуры экспорта и импорта военной продукции [8, с. 156]. Следует отметить, что законодательные акты Китайской Народной Республики и Российской Федерации в сфере экспортного контроля формулируются исходя из единых подходов

к информационной безопасности, в частности, обращается внимание на обязанность государственных органов хранить в тайне полученную ими в процессе экспортного контроля информацию [9, с. 172].

Таким образом, проанализировав законодательство КНР в части правового обеспечения информационной безопасности, можно отметить, что высокий уровень организации кибербезопасности Китая объясняется статусом данной страны как потенциальной сверхдержавы, имеющей высшее состояние защищенности национальных интересов в информационной сфере от внутренних и внешних угроз. Ключевая особенность КНР, отличающая данную страну от большинства других, состоит в том, что в ней большое влияние на реализацию информационной политики оказывает общественный и экономический строй, а политическое и государственное устройство Китая имеет централизованный характер организации системы органов власти в сфере обеспечения информационной безопасности. Можно заметить, что на систему обеспечения информационной безопасности влияет множество факторов, раскрывающихся в данном исследовании, в том числе политический режим и форма правления, характеризующие политико-правовой статус конкретного государства.

### Список литературы:

1. Кобзарь-Фролова, М. Н. Правовое регулирование процессов цифровизации в экономической деятельности государства и управленческой практике судебных органов, органов государственной власти / М. Н. Кобзарь-Фролова, Т. В. Щукина // Вопросы экономики и права. – 2021. – № 159. – С. 14–19.
2. Четвертые Бачиловские чтения : материалы Международной научно-практической конференции / отв. ред. Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, В. Б. Наумов. – М. : Саратов : Амирит, 2022. 568 с.
3. Abhishek Pratap Singh. China's First Cyber Security Law // Institute for Defence Studies and Analyses. December 23, 2016. – URL: [https://vk.com/away.php?utf=china-first-cyber-security-law\\_apsingh\\_231216](https://vk.com/away.php?utf=china-first-cyber-security-law_apsingh_231216) (дата обращения: 23.04.2022).
4. Cybersecurity Law of the People's Republic of China // National People's Congress. 2016. – URL: <https://www.newamerica.org/cybersecurity-initiative/digichina/blog/translation-cybersecurity-law-peoples-republic-china/> (дата обращения: 23.04.2022).
5. Закон КНР об экспортном контроле от 17 октября 2020 г. // Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей. – URL: <https://www.chinalawtranslate.com/en/export-control/> (дата обращения: 29.04.2022).
6. Меморандум о понимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о военно-техническом сотрудничестве (подп. в г. Пекине 18 декабря 1992 г.) // Сборник российско-китайских договоров, 1949–1999. – М. : Терра-Спорт, 1999.

---

7. Россия и Китай подписали план военного сотрудничества на 2021–2025 годы. – URL: <https://regnum.ru/news/polit/3430969.html> (дата обращения: 29.04.2022).

8. Разумов, Е. А. Политика КНР по обеспечению кибербезопасности / Е. А. Разумов // Россия и АТР. – 2017. – № 4. – С. 156–170.

9. Каменнов, П. Б. Российско-китайские военно-технические связи / П. Б. Каменнов // Современные российско-китайские отношения : сб. матер. междунар. научно-практ. конф. – М., 2017. – С. 164–180.

---

**Н.Г. Андрианова,**  
соискатель Института государства  
и права Российской академии наук

**N.G. Andrianova,**  
Applicant of the Institute of State  
and Law of the Russian Academy  
of Sciences  
natalia.g.andrianova@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-204-208

## **К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ВАЛЮТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

***Аннотация:** в статье рассматриваются основные особенности административной ответственности за нарушение валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования. На основании судебной практики высших судебных инстанций за последние несколько лет автор делает вывод об основных тенденциях привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.*

***Ключевые слова:** административное правонарушение, административная ответственность, валютное регулирование, валютный контроль, органы валютного регулирования.*

## **TO THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE CURRENCY LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

***Abstract:** the article deals with the main features of administrative liability for violation of the currency legislation of the Russian Federation and acts of currency regulation bodies. On the basis of the judicial practice of the highest judicial instances over the past few years, a conclusion is drawn about the main trends in bringing to administrative responsibility under part 1 of article 15.25 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.*

***Keywords:** administrative offense, administrative responsibility, currency regulation, currency control, currency regulation bodies.*

Составы административных правонарушений в валютной сфере определены в ст. 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Согласно положениям данной статьи, административная ответственность устанавливается: за совершение незаконных валютных операций; непредоставление резидентом отчета о переводах денежных средств (в случае, если предоставление отчета является обязательным); нарушение срока или непредоставление уведомления об открытии, изменении реквизитов, закрытии счета/вклада в зарубежном банке и иной зарубежной организации финансового рынка; невыполнение в установ-

---

ленный срок репатриации валютной выручки в соответствии с требованиями и др.

В научной литературе уже анализировалось определение времени и места совершения административных правонарушений, предусмотренных в ст. 15.25 КоАП РФ [1], а также сложности применения ст. 2.9 данного Кодекса [2]. На наш взгляд, еще одной существенной особенностью административной ответственности за нарушение валютного законодательства является ее высокий уровень. Например, в ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ административный штраф устанавливается в размере от 75 до 100 % суммы незаконной валютной операции. Вопрос о соответствии закону той или иной валютной операции решается на основании валютного законодательства, предусматривающего соответствующие ограничения и запреты.

Значительный размер административного штрафа, закрепленный в ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ, объясняется высоким уровнем общественной вредности нарушений в соответствующей сфере, тем не менее физические и юридические лица стремятся оспорить данное законоположение как нарушающее их права и законные интересы и несоответствующее Конституции РФ, например на основании необоснованного и избыточного ограничения валютных операций без учета особенностей иностранного законодательства, а также на основании несоразмерной административной ответственности за несоблюдение установленных ограничений [3, 4]. При этом в Определении Конституционного Суда РФ от 29 октября 2020 г. № 2393-О [5] отмечено, что санкции, предусмотренные ст. 15.25 КоАП РФ, позволяют индивидуализировать размер административного штрафа с учетом характера совершенного правонарушения, степени вины субъекта административного правонарушения, обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность. Таким образом, Конституционным Судом РФ подтверждена необходимость оценки каждого конкретного случая привлечения к ответственности по данной статье и индивидуализации размера административного штрафа в зависимости от конкретных условий.

В связи с этим представляется интересным проанализировать Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2021 г. № 34-П [6]. Фабула данного дела состояла в том, что Н.В. Кузнецов получил от своего отца денежные средства в дар, которые были внесены в качестве банковского вклада. Спустя некоторое время при переводе денежных средств со счета в российском банке на другой счет (также в российском банке) они были заблокированы уполномоченным банком США, в котором был открыт корреспондентский счет российского

банка, в связи с введением санкций. Н. В. Кузнецов, узнав о сложившейся ситуации, обратился с просьбой о переводе соответствующей суммы денежных средств на его счет в российском банке. С течением времени уполномоченным банком США было принято решение о переводе денежных средств на счет Н. В. Кузнецова, открытый в одном из банков Великобритании, после чего денежные средства были переведены Н. В. Кузнецовым в российский банк. Со своей стороны российский банк, получив уведомление от уполномоченного банка США о совершении перевода соответствующей суммы денежных средств на счет Н. В. Кузнецова, открытый в банке Великобритании, сообщил об этой операции в российские налоговые органы. Н. В. Кузнецов был привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ с назначением административного штрафа в размере 75 % от суммы валютной операции (в данном случае сумма денежного взыскания составила 30 971 708,95 руб.). Административный штраф был уплачен Н. В. Кузнецовым.

Традиционно к признакам административного правонарушения относят: деяние; противоправность, состоящую в «запрещенности» таких действий; виновность; наказуемость, означающую, что административные правонарушения запрещены под угрозой применения санкций, предусмотренных КоАП РФ.

Состав административного правонарушения имеет четырехзвенную структуру: 1) объект административного правонарушения – охраняемые общественные отношения, складывающиеся в валютной сфере; 2) объективная сторона административного правонарушения – совокупность признаков противоправного деяния, характеризующих внешние проявления административного правонарушения в реальной действительности; 3) субъект административного правонарушения – лицо, совершившее административное правонарушение, в отношении которого применяются меры ответственности; 4) субъективная сторона административного правонарушения – психическое отношение правонарушителя к совершенному им деянию и его последствиям.

В рассматриваемом случае отсутствует признак виновности физического лица в совершении административного правонарушения, т.к. физическое лицо было вынуждено действовать в целях защиты и восстановления нарушенного права. В связи с этим Конституционным Судом РФ правомерно установлено, что Н. В. Кузнецов был привлечен к административной ответственности за валютную операцию с принадлежащими ему денежными средствами, которая, по сути, представляла собой вынужденную корректировку прерванной не по его вине первоначально законной валютной операции. Решение о совер-

---

шении вынужденной корректировки было принято Н. В. Кузнецовым в условиях неопределенности в отношении судьбы денежных средств, выражавшейся в угрозе их потери или утраты контроля над ними в связи с действиями третьих лиц. Судом отдельно отмечено, что при привлечении к административной ответственности необходимо рассматривать и учитывать фактические обстоятельства конкретного дела, которые в том числе могут свидетельствовать о препятствиях совершению законной валютной операции из-за применения санкций иностранным государством против Российской Федерации. Совершенные же в данном случае Н. В. Кузнецовым действия заключались в корректировке операции в целях защиты своих прав, конечная цель совершения такой корректировки является законной. Ограничительные меры в отношении Российской Федерации привели к видоизменению первоначально законной валютной операции ввиду прекращения исполнения третьими лицами такой валютной операции, в результате чего она по формальным основаниям перестала соответствовать критерию разрешенной валютной операции. Судом установлено, что формального критерия недостаточно для признания неправомерными и виновными действий физического лица, направленных на преодоление негативных последствий и восстановление права распоряжаться принадлежащими такому лицу на законных основаниях денежными средствами. Таким образом, с учетом названных факторов, привлечения к ответственности по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ при совершении валютных операций, обусловленных риском лишения валютных ценностей в случаях наложения ограничительных мер против Российской Федерации, происходить не должно.

### **Список литературы:**

1. Дубровина, М. О. Определение времени и места совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.25 КоАП РФ: проблемы правоприменительной практики / М. О. Дубровина // Административное право и процесс. – 2021. – № 11. – С. 83–86.
2. Денисов, А. Практика и проблематика привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ на примере решения Ленинского районного суда г. Екатеринбурга от 12 августа 2021 г. по делу № 12-1303/2021 / А. Денисов, Т. Мацукова // Административное право. – 2021. – № 4. – С. 71–78.
3. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ТК Элеватор» на нарушение его конституционных прав частями 1 и 2 статьи 2.1 и частью 1 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также частями 4 и 5 статьи 12 и частью 2 статьи 14 Федерального закона «О валютном регули-



---

ровании и валютном контроле» : определение Конституционного Суда РФ от 27 января 2022 г. № 21-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision586426.pdf> (дата обращения: 10.03.2022).

4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ай Флай» на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 27 января 2022 г. № 15-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision586577.pdf> (дата обращения: 10.03.2022).

5. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Двадцатый Век Фокс СНГ» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 29 октября 2020 г. № 2393-О // Официальный сайт Конституционного Суда РФ. – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision499738.pdf> (дата обращения: 10.03.2022).

6. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 15.25 и пункта 2 части 1 статьи 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 6 части 1 статьи 1, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», а также части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О валютном регулировании и валютном контроле”» в связи с жалобой гражданина Н.В. Кузнецова : постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2021 г. № 34-П // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_390175/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390175/) (дата обращения: 10.03.2022).

---

---

**К. И. Брыкин,**  
*руководитель проектной группы  
направления по правовому  
обеспечению нормативной  
деятельности Правового блока  
ВЭБ.РФ государственной корпорации  
развития ВЭБ.РФ, аспирант сектора  
административного права и процесса  
Института государства и права  
Российской академии наук*

**K. I. Brykin,**  
*Head of the project group of the legal  
support of the regulatory activities  
of the Legal Department VEB.RF State  
Development Corporation VEB.RF,  
Postgraduate Student of the  
Administrative Law and Procedure  
Sector of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
BrykinKI.veb@gmail.com*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-209-213

## **ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ОПЕРАЦИЙ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ (НА ПРИМЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УПРАВЛЯЮЩЕЙ КОМПАНИИ)**

***Аннотация:** в статье рассматривается предусмотренный законодательством случай, когда осуществление доверительного управления ипотечным покрытием переходит некоммерческой организации – институту развития, которая не обладает лицензией на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами. Предлагается освободить от обложения налогом на добавленную стоимость услуги по доверительному управлению ипотечным покрытием, оказываемые государственной управляющей компанией, аналогично услугам, оказываемым коммерческими организациями – управляющими ипотечным покрытием, в целях исключения возложения налогового бремени фактически на владельцев ипотечных сертификатов участия.*

***Ключевые слова:** институт развития, государственная корпорация, государственная управляющая компания, ипотечные сертификаты участия, налог на добавленную стоимость.*

## **FEATURES OF TAXATION OF OPERATIONS OF DEVELOPMENT INSTITUTIONS (ON THE EXAMPLE OF THE ACTIVITIES OF THE STATE MANAGEMENT COMPANY)**

***Abstract:** the article discusses the case provided for by law when the trust management of mortgage coverage is transferred to a non-profit organization – a development institution that does not have a license to manage investment funds, mutual funds and non-state pension funds. It is proposed to exempt from the value added tax services for the trust management of mortgage coverage provided by the state management company, similarly to the services provided by commercial organizations that manage mortgage coverage, in order to exclude the tax burden from actually being paid to owners of mortgage participation certificates.*

***Keywords:** development institute, state corporation, state management company, mortgage participation certificates, value added tax.*

---

В соответствии с ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» [1] (далее – ФЗ об ИЦБ) выдача ипотечных сертификатов участия может осуществляться только коммерческими организациями, имеющими лицензии на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, а также кредитными организациями.

Частями 2 и 3 ст. 17 ФЗ об ИЦБ предусмотрено, что основанием для возникновения общей долевой собственности владельцев ипотечных сертификатов участия на ипотечное покрытие, под которое они выдаются, и учреждения доверительного управления таким ипотечным покрытием является факт выдачи ипотечных сертификатов участия. Доверительное управление ипотечным покрытием учреждается путем заключения договора доверительного управления ипотечным покрытием.

Согласно подп. 12.2 п. 2 ст. 149 Налогового кодекса Российской Федерации [2] (далее – НК РФ), не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) реализация (а также передача, выполнение, оказание для собственных нужд) на территории РФ услуг, оказываемых регистраторами, депозитариями, включая специализированные депозитарии и центральный депозитарий, дилерами, брокерами, управляющими ценными бумагами, управляющими компаниями инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, клиринговыми организациями, организаторами торговли, репозитариями на основании лицензий на осуществление соответствующих видов деятельности.

С учетом изложенного услуги, оказываемые коммерческими организациями, имеющими лицензии на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, по доверительному управлению ипотечным покрытием не подлежат обложению НДС на основании указанного положения НК РФ.

При этом в законодательстве предусмотрен случай, когда осуществление доверительного управления ипотечным покрытием в силу закона переходит организации, которая не соответствует названным критериям. Такая ситуация предусмотрена в ч. 4 ст. 22 ФЗ об ИЦБ, согласно которой составляющее ипотечное покрытие имущество подлежит передаче в доверительное управление государственной управляющей компании, т.е. ВЭБ.РФ, в двух случаях: признание управляющего ипотечным покрытием несостоятельным (банкротом); аннулирование лицензии управляющего ипотечным покрытием.

---

---

Функции государственной управляющей компании по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений, а также функции государственной управляющей компании средствами выплатного резерва по доверительному управлению средствами выплатного резерва и средствами пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата, осуществляются ВЭБ.РФ до даты [3], установленной Правительством РФ (ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ”» [4]).

Непрерывное и бесперебойное управление ипотечным покрытием в интересах обеспечения прав владельцев ипотечных сертификатов участия и обуславливает учреждение доверительного управления.

В настоящее время ВЭБ.РФ, не имея лицензии на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами, оказывает услуги по доверительному управлению ипотечным покрытием в силу прямого указания ФЗ об ИЦБ. Названное подтверждает статус института развития как агента публичной власти, деятельность которого, соответственно, подлежит особому, специальному регулированию.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте государственной управляющей компании (ВЭБ.РФ), в настоящее время в ее доверительном управлении находится несколько ипотечных покрытий. Таким образом, актуальность рассматриваемого вопроса обусловлена целью дополнительного обеспечения прав владельцев ипотечных сертификатов участия: в обычной ситуации реализация услуг, оказываемых управляющими компаниями на основании лицензии, не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения); в случае признания управляющего ипотечным покрытием несостоятельным (банкротом) или аннулирования у него лицензии, передачи ипотечного покрытия под управление государственной управляющей компании и отсутствия в законодательстве положений об освобождении аналогичной деятельности института развития от налогообложения возникает обоснованный риск возложения налогового бремени фактически на владельцев ипотечных сертификатов участия.

Данный вопрос также рассматривался Министерством финансов РФ. Так, в письме от 13 ноября 2017 г. № 03-07-12/74722 [5] отмечалось, что в настоящее время услуги по доверительному управлению ипотечным покрытием, оказываемые ВЭБ.РФ без лицензии на осуществление деятельности по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударствен-

---

ными пенсионными фондами, подлежат обложению налогом на добавленную стоимость. Оценив все обстоятельства, Минфин России в указанном письме приходит к следующему выводу: «Принимая во внимание положение статьи 3 Кодекса о всеобщности и равенстве налогообложения, считаем возможным поддержать предложение об освобождении от налога на добавленную стоимость услуг по доверительному управлению ипотечным покрытием, оказываемых государственной управляющей компанией».

Интересно, что в настоящее время какие-либо изменения законодательства о налогах и сборах в рассматриваемой части не произошли. Представляется, что в случае дальнейшей проработки вопроса об освобождении от налога на добавленную стоимость услуг по доверительному управлению имуществом, составляющим ипотечное покрытие, оказываемых институтом развития – государственной управляющей компанией, с юридико-технической точки зрения возможно внесение изменений в подп. 29 п. 2 ст. 149 НК РФ, действующей редакцией которого освобождаются от налогообложения услуги по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений, средствами выплатного резерва и средствами пенсионных накоплений застрахованных лиц, которым установлена срочная пенсионная выплата, оказываемые в соответствии с законодательством РФ в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений.

По общему правилу, предусмотренному п. 4 ст. 5 НК РФ, акты законодательства о налогах и сборах, отменяющие налоги, сборы и (или) страховые взносы, снижающие налоговые ставки, размеры сборов и (или) тарифы страховых взносов, устраняющие обязанности налогоплательщиков, плательщиков сборов, плательщиков страховых взносов, налоговых агентов, их представителей или иным образом улучшающие их положение, могут иметь обратную силу, если прямо предусматривают это.

В связи с этим открытым для обсуждения вопросом остается дата вступления в силу соответствующего нормативного правового акта. Принимая во внимание суммы налога на добавленную стоимость, уплаченные институтом развития в рамках доверительного управления ипотечным покрытием на основании ФЗ об ИЦБ, и период времени, на протяжении которого осуществлялись соответствующие функции, необходимо комплексно проанализировать возможный размер суммы излишне уплаченного институтом развития налога с учетом интересов как государства, так и института развития.

Однако рассмотренный аспект совершенствования законодательства о налогах и сборах в части освобождения от НДС услуг по довери-

---

---

тельному управлению ипотечным покрытием, оказываемых ВЭБ.РФ, является частным. В глобальном смысле необходимо отметить, что в случае признания управляющего ипотечным покрытием банкротом либо отзыва соответствующей лицензии функции по доверительному управлению ипотечным покрытием не должны осуществляться ВЭБ.РФ на регулярной и бесконечной основе, поскольку в таком случае институт развития ведет обычную предпринимательскую деятельность, что может привести к конкуренции с организациями, выполняющими функции по управлению ипотечным покрытием в качестве основной деятельности. Представляется, что задача института развития должна заключаться лишь во временном выполнении соответствующих функций до скорейшего погашения ипотечных сертификатов участия либо до передачи ипотечного покрытия иной специализированной организации.

### Список литературы:

1. Об ипотечных ценных бумагах : федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 46, ч. 2, ст. 4448.
2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 32, ст. 3340.
3. Об установлении срока осуществления государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» функций государственной управляющей компании по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений, а также государственной управляющей компании средствами выплатного резерва : постановление Правительства РФ от 12 июля 2018 г. № 814 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 30, ст. 4730.
4. О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 22, ст. 2562.
5. Письмо Минфина России от 13 ноября 2017 г. № 03-07-12/74722. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-214-225

### **ОРИЕНТИРЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ ПРОЦЕДУР ПРИСУЖДЕНИЯ УЧЕНЫХ СТЕПЕНЕЙ**

**Аннотация:** актуальность статьи заключается в том, что в настоящее время процессы цифровизации проникли во все сферы жизнедеятельности общества, включая реализацию процедур присуждения ученых степеней, однако их нормативно-правовое регулирование на федеральном уровне не достаточно. Целью статьи является установление подходов к цифровизации процедур присуждения ученых степеней в деятельности организаций, наделенных правом их самостоятельного присуждения, в этой сфере. Достижение поставленных задач было обеспечено на основе общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя локальные правовые акты вузов, авторы пришли к выводу о том, что ключевым фактором, влияющим на детализацию правового регулирования использования дистанционных механизмов в деятельности диссертационных советов, выступает способ принятия решения по вопросу о присуждении ученой степени. Ориентиром для федеральной нормотворческой политики может стать переход ряда вузов к открытому голосованию по вопросу присуждения ученых степеней, что для дистанционного формата более удобно, поскольку не требует подбора необходимого программного обеспечения и соответствующих расходов. В случае сохранения требования о тайне голосования целесообразно детализировать весь порядок дистанционного участия в процедуре защиты диссертации с изложением правил использования электронных корпоративных платформ, электронной регистрации, формирования и рассылки электронных бюллетеней, подсчета голосов и объявления результатов голосования.

**Ключевые слова:** правовая политика, цифровизация, правовое регулирование, присуждение ученых степеней, научная аттестация.

---

## GUIDELINES OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF DIGITALIZATION OF PROCEDURES FOR AWARDING ACADEMIC DEGREES

**Abstract:** *the relevance of the article is determined by the fact that currently digitalization processes cover all spheres of society, including the implementation of procedures for awarding academic degrees, but their regulatory and legal regulation at the federal level is not sufficient. The purpose of the article is to establish approaches to digitalization of procedures for awarding academic degrees in the activities of organizations entitled to award them independently, in order to determine the prospects for improving federal legal policy in this area. The achievement of the tasks was achieved on the basis of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the local legal acts of universities, the authors came to the conclusion that the key factor influencing the detail of the legal regulation of the use of remote mechanisms in the activities of dissertation councils is the method of making a decision on the award of an academic degree. The transition of a number of universities to an open vote on the award of academic degrees may become a guideline for the federal normative policy, which is more convenient for the remote format, since it does not require the selection of the necessary software and the corresponding costs. If the requirement of secrecy of voting is maintained, it is advisable to detail the entire procedure for remote participation in the dissertation defense procedure, outlining the rules for using electronic corporate platforms, electronic registration, formation and distribution of electronic ballots, counting of votes and announcement of voting results.*

**Keywords:** *legal policy, digitalization, legal regulation, awarding of academic degrees, scientific certification.*

Масштабная цифровизация, охватившая систему публичного управления, распространилась и на процессы, связанные с аттестацией научных и научно-педагогических работников, ускорившись в связи с ограничительными мероприятиями, вызванными пандемией новой коронавирусной инфекции. Актуализировались вопросы использования открытых данных как фактора повышения качества процедур научной аттестации [1, с. 85–92], проведения заседаний диссертационных советов в удаленном интерактивном режиме [2, с. 59–66]. В таких условиях субъекты, уполномоченные осуществлять нормативно-правовое регулирование в отрасли науки, столкнулись с необходимостью оперативного внесения дополнений, направленных на создание эффективных и прозрачных механизмов осуществления процедур научной аттестации на основе дистанционных технологий. Для порядка присуждения ученых степеней это приобрело особую значимость ввиду предусмотренности не только централизованного, но и локального порядков их присуждения.

На федеральном уровне действует Положение о присуждении ученых степеней, утвержденное Постановлением Правительства РФ



---

от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней» (в ред. от 11 сентября 2021 г.) [3], в котором уже нашли закрепление соответствующие дистанционные механизмы. Это касается и членов диссертационного совета, могущих участвовать в его заседании в удаленном интерактивном режиме (с использованием видео-конференц-связи при условии аудиовизуального контакта с участниками заседания), и официальных оппонентов, которые вправе присутствовать на защите диссертации в удаленном интерактивном режиме (по состоянию здоровья, в случае отпуска, командировки или наличия других причин, признанных диссертационным советом уважительными). В случае проведения заседания диссертационного совета с участием его членов в удаленном интерактивном режиме после окончания защиты диссертации диссертационный совет проводит тайное голосование по присуждению ученой степени с использованием информационно-коммуникационных технологий. Вместе с тем данные положения представляются недостаточно обстоятельными, оставляя нерешенным ряд вопросов проведения защит диссертаций в дистанционном формате. В связи с этим важно обратиться к установленным в децентрализованном порядке механизмам присуждения ученых степеней в целях поиска ориентиров совершенствования правовой политики в сфере цифровизации процедур присуждения ученых степеней и возможных вариантов оптимизации федерального регулирования.

Научные и образовательные организации высшего образования, наделенные правом самостоятельного присуждения ученых степеней, осуществляют локальное нормативно-правовое регулирование присуждения ученых степеней и связанных с этим процедур. Содержание соответствующих правовых актов показывает ту или иную степень оптимизации порядка присуждения ученых степеней на основе использования дистанционных технологий. В связи с этим необходимо выявить основные подходы к их регламентации на примере локального регулирования отдельных организаций.

В федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”» дистанционные технологии включены как в механизм предварительного обсуждения диссертаций, так и непосредственно в процедуру присуждения ученой степени. В качестве правового основания осуществления названных механизмов выступают Порядок обсуждения диссертационных работ в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», утвержденный ученым советом НИУ ВШЭ 1 июля 2021 г.

---

---

(протокол № 9) [4], а также Положение о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики», утвержденный ученым советом НИУ ВШЭ 30 марта 2018 г. (протокол № 3) [5].

Обсуждение диссертации может проводиться в профильном структурном подразделении НИУ ВШЭ с использованием дистанционных технологий, в очном формате или смешанном формате. Соответствующее решение принимает руководитель данного подразделения совместно с научным руководителем или научным консультантом соискателя ученой степени. Для обсуждения диссертации, проводимого в дистанционном или в смешанном формате, все места участников обсуждения (соискатель ученой степени, председательствующий, научный руководитель или научный консультант, работник профильного структурного подразделения НИУ ВШЭ) должны быть обеспечены соответствующим оборудованием: персональный компьютер, доступ к сети Интернет, веб-камера, встроенные или выносные динамики и микрофон, программное обеспечение, определенное НИУ ВШЭ как необходимое для проведения обсуждения диссертации.

Что касается непосредственно порядка присуждения ученых степеней, то применение дистанционных технологий обусловлено спецификой, которая отличает его от общего порядка, предусмотренного на федеральном уровне. Это связано прежде всего с созданием специфической структуры, участвующей в процедуре присуждения ученых степеней. Речь идет о Комитете по диссертации, формируемом при принятии диссертационным советом положительного решения о защите диссертации. Дистанционный формат его работы используется:

1) для проведения электронного голосования по любым вопросам его деятельности с использованием электронных средств коммуникации;

2) участия членов Комитета в его заседаниях с помощью электронных средств коммуникации;

3) заочного собеседования с соискателем с использованием средств электронной коммуникации, преследующего цель проверки профессиональной квалификации соискателя;

4) проведения по инициативе председателя Комитета предварительного обсуждения диссертации, в том числе с помощью электронных средств коммуникации;

5) проведения защиты диссертации на открытом заседании Комитета, участие в котором может обеспечиваться личным присутствием членов Комитета или использованием ими электронных средств коммуникации;

---

---

б) проведения тайного голосования с использованием онлайн-системы Mentimeter.com или аналогичных систем. При этом проведение голосования в цифровом формате является единственным вариантом голосования. Техническим секретарем диссертационного совета производится выдача участвующим в заседании членам Комитета электронного адреса и кода для голосования. Предусматривается невозможность голосования от имени члена Комитета иных лиц. Завершается голосование выведением полученного результата на экран техническим секретарем. Представляется, что обязательный цифровой формат голосования оптимизирует процедуру проведения голосования, обеспечивая его тайну в случаях дистанционного участия кого-либо из членов Комитета в единственном числе.

В федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации» присуждение ученых степеней урегулировано Положением о порядке присуждения ученых степеней в МГИМО МИД России (Приложение 1 к Приказу от 22 февраля 2018 г. № 110) [6] и Положением о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и на соискание ученой степени доктора наук в МГИМО МИД России (Приложение 2 к Приказу от 25 апреля 2019 г. № 414 в ред. Приказа от 2 сентября 2020 г. № 583) [7].

Однако дистанционные процедуры предусмотрены только в последнем акте. Их специфика обусловлена принципами открытости и гласности, которые обеспечивают отсутствие тайны голосования посредством заполнения именных бюллетеней. Решением председателя диссертационного совета может быть санкционировано присутствие на защите его членов в удаленном интерактивном режиме, если обеспечен стабильный аудиовизуальный контакт с участниками заседания. Участие в нем члена совета в удаленном интерактивном режиме удостоверяется подписью председателя. При этом член совета, принимающий участие в заседании в удаленном интерактивном режиме, демонстрирует на камеру заполненный бюллетень. Вряд ли такой подход целесообразен: из-за низкого разрешения веб-камеры отметка в бюллетене может быть неразличима. Выходом в таком случае могло бы стать голосование путем поднятия руки. Обращает на себя внимание и вопрос о способе получения бюллетеня для голосования, который нормативно не урегулирован. В целом показателен упрощенный порядок проведения голосования в удаленном режиме. В условиях открытого голосования он не требует использования ка-

---

---

ких-либо цифровых платформ, смысл задействия которых состоит в обеспечении тайны голосования.

Аналогичный подход (открытое голосование), но со своими особенностями, имеет место в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации». Возможность участия членов диссертационного совета в его заседании в удаленном интерактивном режиме предусмотрена п. 3.15 Порядка присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Приложение 2 к Приказу от 7 декабря 2021 г. № 02-1336) [8]. Детальное регулирование данного вопроса содержится в Положении о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Приложение 1 к Приказу от 7 декабря 2021 г. № 02-1336) [9]. Если заседание проводится в традиционном формате, то в удаленном интерактивном режиме возможно присутствие не более чем одного члена диссертационного совета при наличии аудиовизуального контакта с участниками заседания. В такой ситуации копия подписанного им явочного листа (документ, на основании которого определяется кворум) должна быть выслана на электронную почту соответствующего подразделения вуза в день проведения заседания диссертационного совета и удостоверена его председателем. Открытое голосование проводится путем поднятия руки. Для члена диссертационного совета, участвующего на заседании в удаленном интерактивном режиме, специальный порядок голосования не предусмотрен. Соответственно, он также голосует путем поднятия руки.

Подробно урегулированы особенности проведения заседания в удаленном интерактивном режиме, организация которого обеспечивается решением ректора РАНХиГС. На заседании в интерактивном режиме может присутствовать любое количество участников. Академия обеспечивает аудиовизуальный контакт всех участников заседания в интерактивном режиме. Открытое голосование по вопросу присуждения ученой степени членами диссертационного совета, присутствующими на заседании в интерактивном режиме, осуществляется путем поднятия руки и голосовым обозначением своего решения. Протокол об итогах голосования участвующими в заседании в интерактивном режиме членами диссертационного совета не подписывается, за исключением председателя диссертационного

---

совета. В случае потери аудиовизуального контакта с одним или несколькими членами диссертационного совета или с соискателем диссертационный совет продолжает заседание после восстановления аудиовизуального контакта.

В федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов» также предусматривается процедура защиты диссертации с использованием дистанционных технологий. Ее нормативное основание – это Положение о присуждении ученых степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов» (утв. Ученым советом РУДН, протокол № 13 от 23 сентября 2019 г.) [10], которым предусматривается присутствие членов диссертационного совета в режиме видеоконференции, но не более 20 % от численного состава разового диссертационного совета. Для постоянного диссертационного совета такого правила не предусмотрено. Отдельные требования относительно применения дистанционных технологий содержатся в Положении о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов» (утв. Ученым советом РУДН, протокол от 23 сентября 2019 г. № 12) [11]. Согласно данному Положению на защите диссертации по решению диссертационного совета возможно участие в заседании с использованием системы видео-конференц-связи не более двух официальных оппонентов по диссертации на соискание ученой степени доктора наук, одного оппонента по диссертации на соискание ученой степени кандидата наук при условии обеспечения качественного аудиовизуального контакта с участниками заседания. Кроме того, решение по вопросу о присуждении ученой степени считается положительным, если за него проголосовало не менее 2/3 членов диссертационного совета, участвовавших в голосовании, в том числе посредством аудиовидеоконтакта. Однако в Положении отсутствует механизм подсчета голосов членов диссертационного совета, участвовавших в заседании удаленно, поскольку установлено единственное правило о раздаче бюллетеней на бумажном носителе, которые должны погружаться в урну для тайного голосования.

В то же время необходимо обратить внимание на наличие особого режима организации проведения защит диссертаций, который предполагает либо полный переход постоянных диссертационных советов на дистанционный формат, либо смешанный формат (с обязательным

---

присутствием на территории РУДН председательствующего в заседании, ученого секретаря диссертационного совета и соискателя ученой степени). Однако такой режим является временным, что означает возвращение к стандартному формату по завершении ограничительных мероприятий, обусловленных пандемией новой коронавирусной инфекции. Он получил детальную проработку во Временном регламенте организации и проведения заседания по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук РУДН с использованием аудиовизуальных средств связи в условиях действия ограничительных мер (утв. Ученым советом РУДН, протокол от 25 мая 2020 г. № 11) [12]. В частности, предусмотрены все цифровые платформы, которые используются для тех или иных целей:

1) дистанционное заседание диссертационного совета проводится с использованием электронной корпоративной платформы Microsoft Teams;

2) регистрация членов диссертационного совета и определение кворума осуществляется с использованием сервиса Microsoft Forms путем создания заранее ученым секретарем диссертационного совета опросной формы и размещения ссылки на нее в чате собрания не позднее чем за 30 минут до начала заседания;

3) тайное голосование проводится с использованием системы для организации электронного голосования Polys Russian Edition, порядок использования которой осуществляется в соответствии с Инструкцией по использованию системы для организации электронного голосования Polys, разработанной АО «Лаборатория Касперского». Для проведения процедуры тайного голосования ученый секретарь диссертационного совета заранее, до проведения заседания, создает в системе Polys электронные бюллетени. В момент регистрации кворума инициатор формирует список присутствующих членов диссертационного совета и их электронных адресов для рассылки им приглашений к участию в процедуре тайного голосования. После формирования бюллетеней голосования инициатор задает единое время для голосования, которое не должно превышать рамки времени проведения заседания в режиме видеоконференции, и запускает процесс голосования.

В федеральном государственном образовательном бюджетном учреждении высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» дистанционные механизмы в процедуре присуждения ученых степеней фрагментарно предусмотрены Приказом от 30 августа 2019 г. № 1714/о «Об утверждении Положения о присуждении в финансовом университете ученой сте-

---

пени кандидата наук, ученой степени доктора наук» [13]. Соискателю ученой степени предоставлено право на защиту диссертации в удаленном интерактивном режиме при наличии для этого технической возможности и при условии аудиовизуального контакта с участниками заседания. Такое же право имеют члены диссертационного совета, а также лица, включенные в его состав в порядке разовой защиты. При этом имеется отсылка к Положению о деятельности диссертационного совета, в котором должен быть регламентирован порядок предоставления такого права. Однако в Положении о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук (утв. Приказом от 30 августа 2019 г. № 1713/о) [14] соответствующей информации не содержится.

Фактически так же, как и в РУДН, действуют временные правила, обеспечивающие дистанционный режим проведения заседаний диссертационных советов на период действия ограничительных мер в связи со сложной эпидемиологической обстановкой, которые содержатся в Приказе № 2448/о от 11 ноября 2021 г. «Об утверждении Порядка проведения заседаний диссертационных советов Финансового университета в удаленном интерактивном режиме в период ограничительных мер» [15]. Обстоятельным регулированием соответствующих процессуальных отношений этот Порядок не отличается, что обусловлено, очевидно, открытым голосованием по вопросу присуждения ученой степени.

На основе изложенного следует констатировать, что в образовательных организациях высшего образования, наделенных правом самостоятельного присуждения ученых степеней, предусматриваются различные варианты использования дистанционных механизмов в деятельности диссертационных советов и иных структур, уполномоченных на проведение защит диссертаций.

Ключевой фактор, влияющий на детализацию правового регулирования их применения, – способ принятия решения по вопросу о присуждении ученой степени. Тайное голосование в дистанционном режиме объективно должно обеспечиваться использованием цифровых платформ, причем для всех членов диссертационного совета, присутствующих на защите и очно, и дистанционно. Открытое голосование не требует применения таких технологий, достаточно продемонстрировать в камеру именной бюллетень или поднять руку. Ориентиром для федеральной нормотворческой политики может стать переход ряда организаций к открытому голосованию по вопросу присуждения ученых степеней. Их опыт может быть положен в основу проработки варианта совершенствования единого федерального по-

---



рядка их присуждения. Если абстрагироваться от этических и иных спорных моментов открытого голосования, то для дистанционного формата оно более удобно, поскольку не требует подбора необходимого программного обеспечения и соответствующих расходов. При сохранении в Положении о присуждении ученых степеней требования о тайне голосования целесообразно детализировать, в частности порядок дистанционного участия в процедуре защиты диссертации с изложением правил использования электронных корпоративных платформ, электронной регистрации, формирования и рассылки электронных бюллетеней, подсчета голосов и объявления результатов голосования. Безусловно, такая детализация должна иметь определенные пределы. Неправильным было бы ограничивать свободу организаций в выборе конкретных электронных корпоративных платформ и иного программного обеспечения.

Обращает на себя внимание приоритет защиты диссертации в традиционном (очном) формате в отдельных образовательных учреждениях высшего образования, а соответствующие положения о применении дистанционных технологий приняты как временные правила на период действия ограничительных мер в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции. Тем не менее такой подход помог выработать довольно подробные и всесторонние механизмы применения дистанционных технологий в рамках процедур присуждения ученых степеней, которые не должны оставаться без внимания субъектов нормотворческой политики и могут стать основой для совершенствования федеральных правил присуждения ученых степеней.

### Список литературы:

1. Белоусов, С.А. Использование открытых данных в системе государственной научной аттестации / С.А. Белоусов, В.Е. Николаев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 6 (143). – С. 85–92.
2. Соколов, А.Ю. К вопросу о нормативном сопровождении порядка проведения заседаний диссертационных советов в удаленном интерактивном режиме / А.Ю. Соколов, О.Л. Солдаткина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 4 (141). – С. 59–66.
3. О порядке присуждения ученых степеней : постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 11 сентября 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 40, ч. 3, ст. 5074; 2021. – № 39, ст. 6710.
4. Порядок обсуждения диссертационных работ в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» : утв. ученым советом НИУ ВШЭ 1 июля 2021 г. // Официальный сайт Высшей школы экономики. – URL: <https://www.hse.ru/docs/490979259.html> (дата обращения: 09.04.2022).



5. Положение о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» : утв. ученым советом НИУ ВШЭ 30 марта 2018 г. // Официальный сайт Высшей школы экономики. – URL: <https://www.hse.ru/docs/218589582.html> (дата обращения: 09.04.2022).

6. Положение о порядке присуждения ученых степеней в МГИМО МИД России (Приложение 1 к Приказу от 22 февраля 2018 г. № 110) // Официальный сайт МГИМО МИД России. – URL: <https://mgimo.ru/upload/2018/02/polozenie-o-poryadke-prisuzhdenia-uch-stepeni.pdf> (дата обращения: 09.04.2022).

7. Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и на соискание ученой степени доктора наук в МГИМО МИД России (Приложение 2 к Приказу от 25 апреля 2019 г. № 414 в ред. Приказа от 2 сентября 2020 г. № 583) // Официальный сайт МГИМО МИД России. – URL: <https://mgimo.ru/upload/2020/07/polozenie-zashita.pdf> (дата обращения: 09.04.2022).

8. Порядок присуждения ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Приложение 2 к Приказу от 7 декабря 2021 г. № 02-1336) // Официальный сайт РАНХИГС. – URL: <https://www.ranepa.ru/aspirantura/dissertatsionnye-sovety/poryadok-sp-dec-2021.pdf> (дата обращения: 09.04.2022).

9. Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, доктора наук в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Приложение 1 к Приказу от 7 декабря 2021 г. № 02-1336) // Официальный сайт РАНХИГС. – URL: <https://www.ranepa.ru/aspirantura/dissertatsionnye-sovety/sovetsp-dec-2021.pdf> (дата обращения: 09.04.2022).

10. Положение о присуждении ученых степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов» : утв. Ученым советом РУДН, протокол от 23 сентября 2019 г. № 13 // Официальный сайт РУДН. – URL: <https://events.rudn.ru/category/11/attachments/80/220/792.pdf> (дата обращения: 09.04.2022).

11. Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов» : утв. Ученым советом РУДН, протокол от 23 сентября 2019 г. № 12 // Официальный сайт РУДН. – URL: <http://dissovet.rudn.ru/> (дата обращения: 09.04.2022).

12. Временный регламент организации и проведения заседания по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук РУДН с использованием аудиовизуальных средств связи в условиях действия ограничительных мер : утв. Ученым советом РУДН, протокол от 25 мая 2020 г. № 11 // Официальный сайт РУДН. – URL: <http://dissovet.rudn.ru/> (дата обращения: 09.04.2022).

13. Об утверждении Положения о присуждении в финансовом университете ученой степени кандидата наук, ученой степени док-

тора наук: приказ от 30 августа 2019 г. № 1714/о // Официальный сайт Финансового университета при Правительстве РФ. – URL: [http://www.fa.ru/org/div/uank/Documents/2019/%d0%9f%d1%80%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d0%b7%20%e2%84%96%201713\\_%d0%be%20%d0%be%d1%82%2030.08.2019%20%d0%9e%d0%b1%20%d1%83%d1%82%d0%b2%d0%b5%d1%80%d0%b6%d0%bd%d0%b8%d0%b8%20%d0%9f%d0%be%d0%bb%d0%be%d0%b6%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%8f%20%d0%be%20%d1%81%d0%be%d0%b2%d0%b5%d1%82%d0%b5%20%d0%bf%d0%be%20%d0%b7%d0%b0%d1%89%d0%b8%d1%82%d0%b5%20%d0%b4%d0%b8%d1%81%d1%81%d0%b5%d1%80%d1%82%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%b9.pdf](http://www.fa.ru/org/div/uank/Documents/2019/%d0%9f%d1%80%d0%b8%d0%ba%d0%b0% d0%b7%20%e2%84%96%201714_%d0%be%20%d0%be%d1%82%2030.08.2019_%20%d0%9e%d0%b1%20%d1%83%d1%82%d0%b2%cd0%b5%d1%80%d0%b6%d0%b4%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d0%b8%20%d0%9f%d0%be%d0%bb%d0%be%d0%b6%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%8f%20%d0%be%20%d0%bf%d1%80%d0%b8%d1%81%d1%83%d0%bb%d0%b4%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d0%b8.pdf) (дата обращения: 09.04.2022).

14. Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук : утв. Приказом от 30 августа 2019 г. № 1713/о // Официальный сайт Финансового университета при Правительстве РФ. – URL: [http://www.fa.ru/org/div/uank/Documents/2019/%d0%9f%d1%80%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d0%b7%20%e2%84%96%202448\\_%d0%be%20%d0%be%d1%82%2011.11.2021.pdf](http://www.fa.ru/org/div/uank/Documents/2019/%d0%9f%d1%80%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d0%b7%20%e2%84%96%201713_%d0%be%20%d0%be%d1%82%2030.08.2019%20%d0%9e%d0%b1%20%d1%83%d1%82%d0%b2%d0%b5%d1%80%d0%b6%d0%bd%d0%b8%d0%b8%20%d0%9f%d0%be%d0%bb%d0%be%d0%b6%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%8f%20%d0%be%20%d1%81%d0%be%d0%b2%d0%b5%d1%82%d0%b5%20%d0%bf%d0%be%20%d0%b7%d0%b0%d1%89%d0%b8%d1%82%d0%b5%20%d0%b4%d0%b8%d1%81%d1%81%d0%b5%d1%80%d1%82%d0%b0%d1%86%d0%b8%d0%b9.pdf) (дата обращения: 09.04.2022).

15. Об утверждении Порядка проведения заседаний диссертационных советов Финансового университета в удаленном интерактивном режиме в период ограничительных мер : приказ от 11 ноября 2021 г. № 2448/о // Официальный сайт Финансового университета при Правительстве РФ. – URL: [http://www.fa.ru/org/div/uank/Documents/%d0%9f%d1%80%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d0%b7%20%e2%84%96%202448\\_%d0%be%20%d0%be%d1%82%2011.11.2021.pdf](http://www.fa.ru/org/div/uank/Documents/%d0%9f%d1%80%d0%b8%d0%ba%d0%b0%d0%b7%20%e2%84%96%202448_%d0%be%20%d0%be%d1%82%2011.11.2021.pdf) (дата обращения: 09.04.2022).

---

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-226-235

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ В СФЕРЕ ПРИДАНИЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ ИСКУССТВЕННОМУ ИНТЕЛЛЕКТУ

**Аннотация:** в статье рассматривается вопрос о современной правовой политике в области возможного придания правосубъектности такому цифровому явлению, как искусственный интеллект. В связи с этим дается анализ официальной юридической дефиниции «искусственный интеллект», которая зафиксирована в соответствующем тематическом Указе Президента РФ в сравнительно-сопоставительном контексте с деятельностью человеческой нервной системы. Отмечается, что сегодня перед искусственным интеллектом поставлена задача по практически полной имитации когнитивных функций *homo sapiens*, что не может не влиять на модернизацию правового регулирования в сфере материальных и процессуальных правоотношений. Раскрывая более подробно проблематику, сопряженную с гипотетикой придания искусственному интеллекту правосубъектности, в работе отмечается, что если с биологической точки зрения он сможет в ближайшем будущем воспроизводить почти все основные познавательные человеческие компоненты и компетенции, то это не означает, что он будет автоматически наделен правосубъектностью, включающей в себя правоспособность и дееспособность. Последнее объясняется верховенством принципа пользовательского контроля над самостоятельностью небиологических интеллектуальных систем, в особенности это касается отправления правосудия по гражданским, административным и уголовным делам.

**Ключевые слова:** правовая политика, правосубъектность, правовое регулирование, искусственный интеллект, субъекты правоотношений, когнитивные способности, человеческий мозг, суд, отправление правосудия.

## ON THE ISSUE OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF GIVING LEGAL PERSONALITY OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE

**Abstract:** the article deals with the issue of modern legal policy in the field of possible giving legal personality to such a digital phenomenon as artificial intelligence. In this regard, an analysis is given of the official legal definition of «artificial intelligence», which is fixed in the relevant thematic Decree of the President of the Russian Federation, in a comparative context with the activity of the human nervous system. It is noted that today

---

*artificial intelligence is tasked with almost complete imitation of the cognitive functions of homo sapiens, which cannot but affect the modernization of legal regulation in the field of material and procedural legal relations. Expanding in more detail the problems associated with the hypothesis of giving artificial intelligence legal personality, the paper notes that if, from a biological point of view, it will be able to reproduce almost all the main cognitive human components and competencies in the near future, this does not mean that it will automatically be endowed with legal personality, including legal capacity and legal capacity. The latter is explained by the supremacy of the principle of user control over the independence of non-biological intelligent systems, especially in the administration of justice in civil, administrative and criminal cases.*

**Keywords:** *legal policy, legal personality, legal regulation, artificial intelligence, subjects of legal relations, cognitive abilities, human brain, court, administration of justice.*

Рассуждая об искусственном интеллекте (далее – ИИ) с позиций современной отечественной правовой политики, важно отметить, что попытка его легального определения в рамках национального юридического поля была предпринята посредством принятия Указа Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации». В документе зафиксировано, что ИИ есть 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 [1].

Относительно данной дефиниции, на наш взгляд, прежде всего следует акцентировать внимание на следующем: ИИ это не просто некие технологии, специальные методы и алгоритмы (таких современная наука и практика знает множество), а те из них, которые, во-первых, воспроизводят когницию, т.е. особый психологический механизм, направленный на обработку человеческим сознанием определенной информации, и, во-вторых, приводят к появлению интеллектуального продукта. Проще говоря, с формально-правовой точки зрения небιологический ИИ двусоставен – это имитационная когнитивная компонента как процесс, растянутый во времени, и, как следствие, получаемое интеллектуальное достижение.

Зададимся простым вопросом: по какой причине из всевозможных определений ИИ для проведения в жизнь правовой политики в этой сфере общественных отношений было выбрано приведенное ранее? Ответ на него вполне очевиден. Указ Президента РФ декларирует тот факт, что ИИ тесно связан с изучением работы еncerhalon, или мозга человека. По своей сути ИИ, использующий искусственную

---

нейронную сеть (ИНС), есть технологическая и математическая модель, построенная по образу и подобию нервной системы homo sapiens, которая вбирает в себя центральную (головной и спинной мозг) и периферическую подсистемы (соматика, вегетатика и др.). При этом нейробиологи полагают, что им, наконец, «удалось установить соответствие между отдельными отделами головного мозга и соединяющими их тканями и существующей теорией интеллектуальности, так называемой теменно-фронтальной теорией интеграции. Согласно этой теории, интеллект зависит от способности мозга интегрировать – собирать воедино – несколько разных типов потоков данных» [2].

Словом, человеческий мозг, получая зрительную, слуховую, обонятельную, вкусовую и осязательную информацию, сводит все в единое целое. Но элементарного сбора и механического соединения совокупности полученных сведений явно недостаточно для того, чтобы утверждать о появлении у человека интеллекта (одноклеточные зеленые водоросли, не имея интеллектуальных признаков, тоже прекрасно реагируют на внешние факторы, приводят в работу свои жгутики, движутся в сторону света в поисках еды, образуют колонии, окрашивая воду в специфический цвет) [3, с. 167].

Интеллект появляется в процессе комбинированного сбора и обработки множества информационных потоков, обнаружения системных закономерностей и получения логически верных умозаключений. Это чрезвычайно сложное объединение всех познавательных способностей индивида, к которым относится восприятие, память, воображение, мышление, воля, управление эмоциями и интуицией, ведущее к появлению знания, соответствующего, по общему правилу, действительности [4, с. 43–44]. При нарушении умственного функционала, например в силу возрастных изменений, у человека наблюдается определенный симптоматический набор в виде трудностей с восприятием текста, ориентацией в пространстве, снижается планирование и организация дел, теряется критичность собственного восприятия и прочее. Мозг как бы «откатывается» назад в своем развитии, и перед нами объективно уже иной человек, отличный от того, которого ранее знали родные, близкие и знакомые.

Быть может, поэтому существует всем известная русская поговорка «старый, что малый, а малый, что глупый», коннотация которой вполне ясна: человек по мере старения теряет свой интеллектуальный потенциал. Именитый нейробиолог Дик Франс Свааб более профессионально и детально описал этот неизбежный физиологический факт: «Жизнь можно представить аллегорически как лестницу, по которой мы сначала ступенька за ступенькой взбираемся в годы развития,

---

а затем и успешной карьеры, после чего, начиная с 50 лет, спускаемся вниз в процессе старения. Однако при старении мозга мы спускаемся не по новым ступеням, как при старении тела, а возвращаемся по тому же пути» [5, с. 450].

В связи со сказанным вернемся к анализу ИИ. Безусловно, его достоинство в том, что он после «50 лет не спускается вниз в процессе старения». Напротив, он развивается далее, самообучается за счет имманентной трансформации и налаживания внутренней структуры нейронных сетей [6, с. 379–380]. Более того, в 2008 г. впервые была апробирована новая технология действия мемристора (устройство, изменяющее свое сопротивление в зависимости от памяти о прошлом электрическом токе). После этого стало понятно, что указанное устройство по образу своей работы схоже с коммуникационным предназначением нейронного синапса, отвечающего за передачу нервного импульса между клетками живого организма с участием комплекса нейромедиаторов. В последующем это позволило сделать шаг к построению нейроморфной архитектуры ИИ, которая эффективно подражает деятельности *encephalon*. В начале 2022 г. было объявлено о значительном продвижении вперед в этом вопросе, в частности о создании экспериментального фотонного квантового мемристора, что дало возможность осторожно заключить: «квантовая технология способна обеспечить вычислительную мощность ИИ, недоступную даже самому большому в мире суперкомпьютеру» [7].

Отмеченное создает предпосылки перехода от слабого ИИ или ИИ с ограниченной памятью, которые в целом фрагментарно запоминают различные сведения, а затем по заранее заданным параметрам анализируют рамочную фактическую ситуацию, к сильному ИИ, действительно имитирующему базовые когнитивные способности *homo sapiens* в целях достижения результатов, аналогичных итогам интеллектуальной деятельности человека (*sic* закреплено в Указе Президента РФ). *Ad notam*, такой переход может быть сопряжен с реализацией познавательных элементов, например восприятие, память, мышление. Отсюда многочисленные споры о целесообразности придания ИИ общей или специальной правосубъектности приобретают не столько философское, сколько прикладное свойство [8, с. 39].

Так, одни авторы полагают, что пока нет надобности срочно реагировать на проблематику, ведь «искусственный интеллект не обладает должной познавательной и мыслительной функцией. Это лишь глобальный аналитический механизм, который компилирует мысли и программные коды», – замечает Е. Г. Авакян [9]. Иначе говоря, подобный интеллект внеантропоцентричен, а значит сама постановка

вопроса по поводу его субъектности и правосубъектности весьма сомнительна [10, с. 111].

Другие ученые придерживаются обратного мнения. Они активно обсуждают разные варианты специфического правового статуса ИИ [11, с. 76], в большинстве случаев приходя к выводу о том, что под субъектом права целесообразно понимать всех носителей юридических прав и обязанностей, а не только человека (например, юридические лица) [12, с. 165], или использовать концепцию квазисубъектности ИИ, которая предполагает, что недосубъекты в отличие от традиционных (подлинных) являются лишь уполномоченными, но не обязанными лицами в правоотношениях, поскольку не обладают собственной волей [13, с. 10; 14, с. 218–230].

Это весьма напоминает постмодернизм в той его части, которая обосновывает феномен деконструкции понятий через их расслоение и погружение в новый контекст [15, с. 169; 16, с. 174–187]. В ракурсе исследуемой тематики имеет место деконструкция субъекта права и, как следствие, правосубъектности путем их помещения в обновленный *discursus* совокупности прав и обязанностей, материализуемых субъектом вне полноты познавательных способностей, к которым среди прочего относится воля [17, с. 14–30]. Последняя, что несомненно, суть компонента картины возникновения, изменения или прекращения любого правоотношения (в особенности цивилистического) с участием субъекта права. Недаром Ф. К. Савиньи писал, чтобы гражданское правовое отношение было явным, нужно выяснить наличие воли, ее изъявление, а также корреляцию волеизъявления [18, с. 99]. Стало быть, деконструкция правосубъектности вне деконструкции понятия «субъект права» не имеет особого смысла, поскольку в данном случае причина существеннее следствия.

Впрочем, квинтэссенция субъекта права или квазисубъекта не является сущностно инновационной. Римские юристы давно ее выявили и аргументировали общую тезу о мультисубъектности, а также о том, что поскольку для квазилица характерно уполномочивание без возложения обязанности, то подобающую обязанность несет реальный субъект правоотношения. Так, римская казуистика элегантно нивелировала утилитарные сложности в области догматики применяемого закона [19, с. 424], а заодно и потребность в деконструкции ключевого понятия «субъект права»<sup>1</sup>. Достаточно вспомнить Дигесты Юстиниана в части внедоговорных обязательств, «если раб нанесет оскорбление

<sup>1</sup> Правда, особой нужды в этом не было, поскольку римляне, не звавшие понятия «юридическое лицо», не приравнивали «субъект права» полностью к человеку, таковым могли выступать другие участники социальной реальности, такие как различные общественные, религиозные, торговые и прочие коллективные организации.



по приказу господина, то, конечно, к господину можно будет направить иск»; или *actio quod iussu*, т.е. требование, предъявлявшееся к господину, если подвластный сын или раб заключали договор с третьим лицом по повелению своего владыки [20].

В этом смысле правовое положение ИИ становится тождественным или близким тому, которое было у римских коллективных организаций либо раба, домочадцев, детей, в том числе *filius in potestate tua est*. Следовательно, за действия ИИ ответственность несет собственник или пользователь небиологического интеллекта; они же вправе *post factum* одобрить подобные действия, например конвалидировать сделки *ex tunc*, если это санкционируется законом [21, с. 11]. Но как бы то ни было, о суверенной правосубъектности ИИ в данном случае речь не идет (если только за основу суждений не принять абсолютизированную тезу о внеантропологичной мультисубъектности). Это касается как материальной, так и процессуальной правосубъектности, подразумевающей, что лицо есть не только полноценный носитель определенных прав и обязанностей, но и их автономный распорядитель, и как следствие, такое лицо способно нести ответственность за свой осознанный выбор и реализованные во вне решения. Как правильно отмечает В.В. Груздев, «правоспособность и дееспособность – это конкретные юридические формы, в которые облечена волевая способность лица в данный момент времени» [22, с. 116].

Причем касательно процессуальной правосубъектности все обстоит еще более категорично, коль скоро судопроизводственные общественные отношения (в отличие от материальных) в силу своей публично-правовой юридической природы, как правило, не приемлют *quasi construction*. Например, нельзя быть квазиистцом или квазиответчиком, и тем более «как бы судьей». Максимум допустимо являться презюмируемым истцом либо ответчиком с последующей гипотетической заменой лица в охранительном правоотношении [23, с. 197]. Но это не распространяется на представителей Фемиды, так как они в особом порядке наделяются государством не ординарной, а специальной или профессионально-ролевой правосубъектностью, позволяющей им претворять в жизнь полномочия *pro imperio* применительно ко всем прочим субъектам процессуальных правоотношений [24, с. 42]. Промежуточных правовых категорий с приставкой квази здесь априори быть не может, как это иногда наблюдается в частноправовых взаимосвязях, свободных от власти и подчинения.

Это означает, что если ИИ в перспективе будет располагать такими важными познавательными компонентами как восприятие,



---

память, мышление и воля, то до тех пор, пока отечественный законодатель не примет принципиального решения о делегировании ИИ специальной процессуальной правосубъектности, небиологическому интеллекту *ex officio* не допускается отправлять правосудие по гражданским, административным или уголовным делам, как это предлагают отдельные правоведы [25, с. 90–95]. Пока его роль может ограничиваться сугубо технологическими и техническими задачами, включающими в себя автоматизированное распределение дел в судах, прогнозирование поведения участников судебного производства (в том числе *predictive justice*), обработку документации, вычисление и пр. [26, с. 91–93].

Наряду с этим нельзя забывать и о том, что в идеале сильный ИИ должен будет полностью моделировать и имитировать когнитивные функции *homo sapiens* и в той неотъемлемой части, которая именуется «эмоциональный интеллект», ведь именно он дает возможность человеку гибко считывать эмоции и латентную поведенческую мотивацию, переживать и сопереживать, выражать свое субъективное отношение к чему-либо и многое иное. Это особенно важно при отправлении правосудия, в частности, когда судья оперирует оценочными качественными, количественными, морально-ценностными или нравственными [27, с. 12] паттернами [28, с. 4; 29, с. 37–50], такими как добросовестность и разумность действий, злоупотребление правом (ст. 10 ГК РФ), компенсация морального вреда (ст. 151 ГК РФ), основы нравственности (ст. 169 ГК РФ), степень заботливости и осмотрительности (ст. 401 ГК РФ), особо ценные объекты культурного наследия (ст. 243 УК РФ), справедливость при рассмотрении административных дел (ст. 9 КАС РФ), разумный срок судопроизводства и исполнения судебного постановления (ст. 6.1. ГПК РФ) и др.

Вместе с тем в Российской Федерации уже начался эксперимент прикладного характера по применению ИИ в судебной системе. Пилотный проект, запущенный в 2021 г. в Белгородской области, предусматривает использование ИИ при вынесении мировыми судьями судебных приказов по бесспорным требованиям, при том что полноценная законодательная база для этого пока еще отсутствует, что лишний раз подтверждает актуальность проблемы правосубъектности ИИ, а также его оперативного и перспективного легального регламентирования [30].

В связи со сказанным В.В. Момотов верно подчеркивает: «Специфика судейской работы, связанная с умением не только применять и понимать закон, изучать и определять роль различных факторов при принятии решения, но и учитывать в некоторых случаях

---

психологические и даже этические аспекты, делает такую работу непосильной для искусственного интеллекта» [31, с. 190]. Думается, что со временем ИИ приобретет и эти антроподобные интеллектуальные навыки, стало быть, в этом случае особую актуальность в рамках реализации правовой политики приобретет новое процессуальное начало – принцип пользовательского контроля<sup>1</sup>, о котором говорит Европейская этическая хартия об использовании искусственного интеллекта в судебных системах [32], суть которого юридической науке и практике еще только предстоит всесторонне осмыслить и уяснить.

### Список литературы:

1. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года) : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 41, ст. 5700.
2. Ученые нашли области мозга, отвечающие за уровень интеллекта. – URL: <https://rg.ru/2010/02/24/mozg-anons.html> (дата обращения: 26.03.2022).
3. Савельев, С.В. Происхождение мозга / С.В. Савельев. – М. : ВЕДИ, 2005. – 368 с.
4. Гамова, Л.Г. Физиология спинного и головного мозга : учеб.-метод. пособие / Л.Г. Гамова. – Елец : ЕГУ им. И.А. Бунина, 2010. – 61 с.
5. Свааб, Д.Ф. Мы – это наш мозг: от матки до Альцгеймера / Д.Ф. Свааб. – СПб. : Изд-во Ивана Лимбаха, 2013. – 544 с.
6. Джоши, П. Искусственный интеллект с примерами на Python / П. Джоши. – СПб. : Вильямс, 2019. – 448 с.
7. Исследователи из Венского университета демонстрируют квантовый процессор с фотонными цепями. – URL: <https://www.hpcwire.com/off-the-wire/university-of-vienna-researchers-demonstrate-quantum-processor-with-phonic-circuits/> (дата обращения: 26.03.2022).
8. Залоило, М.В. Искусственный интеллект в праве / М.В. Залоило. – М. : Инфотропик Медиа, 2021. – 132 с.
9. В погоне за сверхразумом: можно ли считать искусственный интеллект автором. – URL: <https://rg.ru/2020/02/06/v-pogone-za-sverhrazumom-mozhno-li-schitat-iskusstvennyj-intellekt-avtorom.html> (дата обращения: 27.03.2022).
10. Тарасов, И.Н. Теоретические проблемы использования технологии искусственного интеллекта в цивилистическом судебном процессе / И.Н. Тарасов, И.Н. Сеницын // Актуальные проблемы гражданского и административного судопроизводства / под ред. В.В. Яркова. – М., 2021. – С. 111–113.
11. Морхат, П.М. Правосубъектность юнитов искусственного интеллекта. Гражданско-правовое исследование / П.М. Морхат. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – 113 с.

<sup>1</sup> Согласно данному принципу, судья должен обладать возможностью не согласиться с решением, предложенным ИИ, и принять собственное решение по делу; любому участнику дела должно быть предоставлено право прямого обращения к суду без применения ИИ, а равно право оспорить решение, принятое посредством ИИ.

12. Никитенко, С. В. Трансформация субъекта права в связи с развитием искусственного интеллекта / С. В. Никитенко // Научно-практические исследования. – 2020. – № 5 (28). – С. 164–169.

13. Пономарева, Е. В. Субъекты и квазисубъекты права: теоретико-правовые проблемы разграничения : дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Пономарева. – М., 2019. – 208 с.

14. Крысанова, Н. В. Правосубъектность искусственного интеллекта: дискуссии в отечественных и зарубежных исследованиях / Н. В. Крысанова // Право, цифровые технологии и искусственный интеллект : сб. ст. / отв. Е. В. Алферова. – М., 2021. – С. 218–230.

15. Деррида, Ж. О грамматологии / Жак Деррида. – М. : Ad Marginem, 2000. – 511 с.

16. Тарасов, А. Н. Теория деконструкции как философско-теоретическая основа эстетики постмодернизма / А. Н. Тарасов // Философия и общество. – 2009. – № 1. – С. 174–187.

17. Степанов, С. К. Деконструкция правосубъектности или место искусственного интеллекта в праве / С. К. Степанов // Цифровое право. – 2021. – Т. 2, № 2. – С. 14–30.

18. Savigny, F. C. System des heutigen römischen Rechts / F. C. Savigny. – Bd. 3. – Berlin, 1840. – 489 S.

19. Зайков, А. В. Римское частное право в систематическом изложении : учебник / А. В. Зайков. – М. : Русский фонд содействия образованию и науке, 2012. – 480 с.

20. Дигесты Юстиниана. – URL: [https://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Pravo/digest/47.php](https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/digest/47.php) (дата обращения: 26.03.2022).

21. Правовые аспекты использования искусственного интеллекта: актуальные проблемы и возможные решения (доклад) / В. Б. Наумов, С. А. Чеховская, Ю. А. Брагинец и др. – М. : ИД ВШЭ, 2021. – 42 с.

22. Груздев, В. В. О сущности гражданской правосубъектности / В. В. Груздев // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 2 (87). – С. 113–121.

23. Бюлов, О. Учение о процессуальных возражениях и процессуальные предпосылки / О. Бюлов. – М. : Статут, 2019. – 240 с.

24. Ермошин, Г. Т. Статус судьи в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / Г. Т. Ермошин. – М., 2016. – 525 с.

25. Чувахин, П. И. Правовые вопросы функционирования системы электронного правосудия / П. И. Чувахин // Экономика. Право. Общество. – 2021. – Т. 1, № 2 (26). – С. 90–95.

26. Цветков, Ю. А. Искусственный интеллект в правосудии / Ю. А. Цветков // Закон. – 2021. – № 4. – С. 91–93.

27. Еллинек, Г. Борьба старого права с новым / Георг Еллинек. – М. : К-во Заратустра, 1908. – 52 с.

28. Абушенко, Д. Б. Судебное усмотрение в гражданском процессе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Абушенко. – Екатеринбург, 1998. – 23 с.

29. Голубцов, В. Г. Оценочные понятия в российских кодификациях гражданского права / В. Г. Голубцов // Lex russica. – 2019. – № 8 (153). – С. 37–50.

---

30. В России начали применять ИИ при вынесении судебных решений. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4827207> (дата обращения: 27.03.2022).

31. Момотов, В.В. Искусственный интеллект в судопроизводстве: состояние, перспективы использования / В.В. Момотов // Вестник университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 5. – С. 189–191.

32. Европейская этическая хартия об использовании искусственного интеллекта в судебных системах. – URL: <https://tm.coe.int/presentation-note-en-for-publication-4-december-2018/16808f699d> (дата обращения: 27.03.2022).

---

**С.Ю. Королёв,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
старший научный сотрудник  
Саратовского филиала Института  
государства и права Российской  
академии наук, доцент кафедры  
земельного и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**S.I. Korolev,**  
Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor, Senior Researcher  
at the Saratov Branch of the Institute  
of State and Law of the Russian Academy  
of Sciences, Associate Professor  
of the Department of Land  
and Environmental Law  
of the Saratov State Law Academy  
skorolev1976@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-236-242

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР КАК ИНСТРУМЕНТ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена возникшими обстоятельствами, в которых Российская Федерация вынуждена реализовывать свою внешнюю и внутреннюю политику. Цель статьи – выявление особенностей нормативного правового регулирования порядка осуществления государственного земельного надзора в контексте Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Исследуя законодательство, автор приходит к выводу о необходимости его либерализации в сфере государственного земельного надзора посредством повышения качества работы надзорных органов. На основе результатов проведенного исследования делаются предложения по совершенствованию законодательства, определяются возможные направления развития правового института государственного земельного надзора.

**Ключевые слова:** государство, право, правовая политика, экологическая безопасность, продовольственная безопасность, функция управления, модернизация правовой системы, правовое регулирование, надзор, контроль, эффективное использование земли, охрана земель.

## STATE LAND SUPERVISION AS AN INSTRUMENT OF THE LEGAL POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF LAND RELATIONS UNDER SANCTIONS

**Abstract:** the relevance of the article is due to the circumstances in which the Russian Federation continues to implement its foreign and domestic policy. The purpose of the article is to identify the features of the regulatory legal regulation of the procedure for state land supervision in the context of Federal Law No. 248 – FZ of 31.07.2020 “On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation”. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and

---

---

*the formal legal method. Analyzing the legislation, the author comes to the conclusion about the need to liberalize legislation in the field of state land supervision, with the necessary improvement in the quality of work of supervisory authorities. Based on the results of the study, proposals are made to improve legislation, possible directions for the development of the legal institute of state land supervision are determined.*

**Keywords:** *state, law, legal policy, environmental safety, food security, management function, modernization of the legal system, legal regulation, supervision, control, effective use of land, land protection.*

В последнее десятилетие нашим государством осуществляется поиск оптимальных условий для устойчивого развития российского общества. Это обусловлено различными факторами: угрозами экологической, продовольственной, экономической безопасности, неблагоприятным состоянием окружающей среды [1]. Сегодня к этому списку прибавилось еще и то, что Россия, приняв вызов устоявшимся взглядам относительно существующего мироустройства, столкнулась с противодействием целого ряда западных стран и США, которые реализуют в отношении нее недружественную политику, вводя всевозможные санкции и ограничения.

В сложившихся условиях к развитию экономики, права и общества должны быть применены совершенно иные подходы и принципы, во многом отличные от тех (можно даже сказать противоположные), которые действовали ранее. В ближайшее время модернизации подвергнутся все сферы жизнедеятельности, и первые шаги в этом направлении уже сделаны. Внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в отношении России различного рода ограничительных мер экономического характера [2], установлены особенности правового регулирования градостроительных, земельных, жилищных, инвестиционных и иных отношений в условиях санкций 2022 г. [3].

26 марта 2022 г. Президентом РФ был подписан закон, снижающий административную нагрузку на малый и средний бизнес [4], что в контексте рассматриваемой темы представляется особенно интересным. В частности, определяются новые правила назначения административного наказания, если при проведении контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявлены два или более правонарушения.

В целом правовой анализ нормативных правовых актов, принятых в связи с санкциями стран Запада и Америки, позволяет говорить об изменениях во внутренней политике нашего государства в отно-

---

шении хозяйствующих субъектов, выражающихся в различного рода послаблениях в области налогообложения, надзора (контроля) и т.д.

Повлияет ли такая либерализация законодательства на эффективность контрольной (надзорной) деятельности в сфере земельных отношений, которая, основываясь на данных статистики, сегодня и без этого представляется весьма посредственной? По данным Россельхознадзора, за 2020 г. наложено административных штрафов 464,4, взыскано 282,6 млн рублей, то есть 60 %. Выявлено несанкционированных карьеров по добыче полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения на площади 894 га, проведена рекультивация на площади 91,8 га – 10 %. Выявлено свалок отходов производства и потребления на площади 1 207 га, ликвидировано 244 га, что составляет всего 20 % [5, с. 139]. Эффективна ли такая работа – вопрос риторический, так как проблема очевидна.

Безусловно, изменение законодательства в русле смягчения контрольно-надзорной функции государства скажется на ее эффективности, а учитывая то, что уровень земельно-правовой культуры в нашем обществе находится в зачаточном состоянии, можно предположить ее снижение. В этом заключается главная опасность происходящих изменений. Однако в сложившихся обстоятельствах такая либерализация является одним из средств выживания (как бы это громко ни звучало) нашего государства. В условиях внешней изоляции нам необходимо: устранение административных барьеров, дешевые кредиты, стимулирование развития малого и среднего бизнеса по средствам уменьшения налоговой нагрузки и снижения количества (но не качества) мероприятий в рамках осуществления государственного надзора, в том числе земельного надзора (контроля). И в данном случае вопрос состоит в том, как правовыми, организационными и экономическими мерами не только не допустить, но и увеличить эффективность земельного надзора в Российской Федерации.

За последние десять лет земельный надзор в России прошел большой путь в своем совершенствовании. Постоянные изменения законодательства в данной области свидетельствуют о том, что государство ищет ту модель регулирования, которая будет на 100 % отвечать тем задачам и целям, которые ставятся перед надзорными органами. Сегодня актуальнейшими из них, на наш взгляд, являются предупреждение и устранение правонарушений.

31 июля 2020 г. был принят Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», согласно которому под государственным контролем (надзором) понимается деятельность контрольных (надзорных) ор-

---

ганов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая посредством профилактики нарушений, оценки соблюдения гражданами и организациями законодательства, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению выявленных нарушений, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. Контроль (надзор) должен быть направлен на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований [6]. Как мы видим, законом прямо установлено, что контрольно-надзорная деятельность должна быть нацелена на результат. И это именно то, о чем ученые-правоведы говорят уже многие годы.

В связи с чем существенно перестраивается вся деятельность в сфере земельного надзора. В частности, большое внимание начинает уделяться не только контрольным (надзорным) мероприятиям и контрольным (надзорным) действиям, таким как инспекционный визит, рейдовый осмотр, документарная проверка, выездная проверка, наблюдение за соблюдением обязательных требований, выездное обследование, но и профилактическим. Впервые за время существования современного земельного законодательства подробно определяются виды профилактических мероприятий и порядок их проведения [7]. К таким мероприятиям относятся:

- информирование – осуществляется органами государственного надзора (их территориальными органами) по вопросам соблюдения обязательных требований посредством размещения и поддержания актуального состояния соответствующих сведений на официальном сайте органа государственного надзора и в средствах массовой информации;

- обобщение правоприменительной практики – реализуется посредством сбора и анализа данных о проведенных контрольных (надзорных) мероприятиях. Результаты обобщения аккумулируются в ежегодных докладах;

- объявление предостережений – сообщается контролируемому лицу в случае наличия у органа государственного надзора сведений о готовящихся нарушениях и в случае отсутствия подтверждения данных о том, что нарушение причинило вред охраняемым законом ценностям;

- консультирование – проводится должностным лицом органа государственного надзора по телефону, посредством видео-конференц-



---

связи, на личном приеме либо в ходе проведения профилактических мероприятий;

- профилактический визит – осуществляется в форме профилактической беседы на месте исполнения деятельности контролируемым лицом либо путем использования видео-конференц-связи.

Предполагается, что представленный комплекс мероприятий послужит хорошим инструментом для профилактики правонарушений в области использования и охраны земель. Несомненно, лучше предотвратить неправомерное поведение субъекта в моменте его планирования или самом начале реализации задуманного, чем устранять последствия, которые могут выражаться в существенном причинении как экологического, так и экономического вреда земельным отношениям.

Наряду с таким поступательным движением вперед возникает ряд вопросов, которые остаются без должного внимания законодателя. Да, они носят в основном теоретический характер, но от этого не перестают быть менее важными. И один из таких вопросов – соотношение понятий «контроль» и «надзор» в сфере охраны и использования земель.

История развития государственного земельного надзора началась относительно недавно. В 2011 г. государственный земельный контроль был преобразован в государственный земельный надзор, на уровне органов местного самоуправления был сохранен муниципальный земельный контроль. И, казалось бы, все встало на свои места. Понятие «надзор» и «контроль» были разделены по признаку субъектов их осуществляющих, а также по полномочиям. Принятый в 2020 г. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [6] и Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» [7] заставляют пересмотреть данное соотношение. По сути, данные нормативные правовые акты рассматривают указанные понятия как синонимичные. Точная формулировка Положения звучит следующим образом: «Положение устанавливает порядок осуществления федерального государственного земельного контроля (надзора) (далее – государственный земельный надзор)». Понятно, что Положение о государственном земельном контроле (надзоре) 2021 г. является логическим продолжением указанного Федерального закона 2020 г. Однако возникает вопрос о соответствии предложенной терминологии Земельному кодексу РФ в части, касающейся земельного надзора, так как ни в названии главы XII, ни в названии ст. 71 Земельного кодекса РФ мы не находим упоминания о «земельном контроле» [8].

---

Соотносится ли это со ст. 2 Земельного кодекса РФ, в которой установлено императивное требование о том, что нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать Земельному кодексу РФ. Таким образом, логика законодателя представляется весьма странной. Более того, с принятием Федерального закона «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)» [6] вносятся изменения в содержательную часть главы XII и ст. 71 Земельного кодекса РФ, устаревшая терминология в названиях указанной главы и статьи остается без изменения. На наш взгляд, это несоответствие должно быть устранено в ближайшее время посредством внесения соответствующих изменений в Земельный кодекс РФ. Таким образом, мы поставим знак равенства между государственным земельным «надзором» и государственным земельным «контролем», снимем с повестки дня дискуссию об их соотношении, приведем к единообразию терминологию в рассматриваемой сфере.

В заключение отметим, что сегодня идет перестройка экономики, мы вынуждены приспособляться к сложившейся действительности и помнить, что главной целью этой перестройки является рост внутреннего производства, создание новых рабочих мест, разработка и внедрение новых технологий, которые в конечном итоге обеспечат нашу экономическую, продовольственную, экологическую безопасность. В то же время общеизвестен тот факт, что при росте производства увеличивается воздействие на природные ресурсы: земельные, лесные, водные и т.д. Сегодня основная причина снижения качества земель – технологическая (эксплуатационная) деградация почв (нарушение земель, физическая деградация, агроистощение) [5, с. 142]. Чтобы не допустить, а в лучшем случае переломить сформировавшуюся за десятилетия тенденцию к ухудшению состояния земельного фонда Российской Федерации, необходимо тщательно подходить к вопросам государственного земельного контроля (надзора) ввиду последних изменений. Основное внимание следует уделить качеству работы надзорных органов, критерием оценки которых должны стать не количество проведенных проверок и наложенных штрафов, а повышение качества земельных ресурсов Российской Федерации.

### Список литературы:

1. Сухова, Е.А. Правовое обеспечение экологической безопасности Российской Федерации / Е. А. Сухова, Е. Н. Абанина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 3 (140). – С. 249–255.

---

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 64-ФЗ // Рос. газ. – 2022. – 29 марта.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 12, ст. 1785.

4. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 26 марта 2022 г. № 70-ФЗ // Рос. газ. – 2022. – 29 марта.

5. О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 г. : государственный (национальный) доклад. – М., 2021.

6. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 № 248-ФЗ // СЗ РФ. – 2020 г. – № 51, ч. 1, ст. 5007.

7. О федеральном государственном земельном контроле (надзоре) : постановление Правительства РФ от 30 июля 2021 г. № 1081 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 28, ч. 1, ст. 5511.

8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; 2022. – № 1, ч. 1, ст. 45.

---

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-243-251

## МЕТОДЫ УГОЛОВНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

**Аннотация:** в статье анализируется состояние уголовной политики в сфере борьбы с транснациональной преступностью, её соотношение с криминалистической политикой, рассматриваются некоторые методы уголовной и криминалистической политики. Автор приходит к выводу, что методы криминалистической политики, планирования расследования и воспитательной (педагогической) деятельности следователя необходимо рассматривать в качестве методов уголовной политики, и они должны быть обязательны для применения следователями в целях её реализации. Цель статьи – выявить потенциал методов уголовной политики в сфере повышения качества расследования транснациональных преступлений. В качестве методологической основы выступает совокупность всеобщего метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. Сделан вывод о том, что на современном этапе борьбы с транснациональной преступностью представляется важным возродить воспитательную работу следователя. Для этого необходимо проводить для следователей педагогические лекции, направленные на повышение квалификации в сфере педагогики и построения общей государственной следственной идеологии.

**Ключевые слова:** правовая политика, уголовная политика, криминалистическая политика, расследование, транснациональные преступления, криминалистика, методы уголовной политики, криминалистическая профилактика.

## CRIMINAL POLICY METHODS IN THE FIELD OF FIGHTING TRANSNATIONAL CRIME

**Abstract:** the article analyzes the state of criminal policy in the field of combating transnational crime, its relationship with forensic policy and considers some methods of criminal and forensic policy. The author comes to the conclusion that the methods of forensic policy, investigation planning and educational (pedagogical) activities of the investigator should be considered as methods of criminal policy and they should be mandatory for investigators to use in order to implement it. The purpose of the article is to identify the potential of criminal policy methods in the field of improving the quality of the investigation of transnational crimes. The methodological basis is the totality of the general method of cognition, general scientific, particular scientific and special methods. It is concluded that at the present stage of the fight against transnational crime it is necessary to revive the educational work of the investigator. To do this, it is necessary to conduct pedagogical lectures for investigators aimed at improving qualifications in the field of pedagogy and building a common state investigative ideology.

**Keywords:** legal policy, criminal policy, forensic policy, investigation, transnational crimes, forensic science, methods of criminal policy, forensic prevention.

---

Происходящий в мире процесс глобализации общественных процессов, динамично изменяющаяся международная ситуация – основные причины трансформации преступности в транснациональные формы.

Транснациональная преступность как социальное явление носит многоплановый характер. Она включает в себя разные направления трансграничной и транстерриториальной криминальной деятельности транснациональных организованных преступных формирований, отдельных преступных групп и индивидов. Среди наиболее распространенных направлений транснациональной криминальной деятельности – незаконная торговля оружием, наркотиками, людьми, тканями и органами человека, предметами искусства, легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем, террористическая и экстремистская деятельность и её другие преступные формы.

Опасность транснациональной преступности исключительна, если учесть, какую угрозу она представляет для межгосударственных отношений, международной безопасности, международных интересов государств, для жизни и здоровья людей.

Проблема транснациональной преступности, осуществляемой, в частности, в организованных формах, длительное время находится в центре внимания мирового сообщества. Каждые пять лет Организация Объединенных Наций анализирует её состояние, принимает резолюции по ряду вопросов, касающихся борьбы с транснациональной преступностью в целом и отдельными её направлениями (торговлей людьми, наркотраффиком и т.п.).

Транснациональная преступность стала научной проблемой для представителей таких наук, как криминология, уголовное право, история государства и права, международное и транснациональное право, криминалистика.

Борьба с транснациональной преступностью – задача каждого государства, и эта проблема превратилась в настоящее время в одну из ключевых в сфере уголовной политики. При этом многие учёные вкладывают в понятие «транснациональная преступность» самый различный смысл. Такая тенденция наметилась ещё в 90-е гг. XX в., когда данный термин подвергся анализу со стороны учёных – криминологов и криминалистов. Принятие в 2000 г. Конвенции против транснациональной организованной преступности должно было положить конец спорам, но непривычный для российских правоведов юридический стиль документа лишь поднял новые вопросы,

---

---

связанные с пониманием транснациональной преступности и транснационального преступления.

Кроме вопросов, связанных с пониманием сущности рассматриваемого явления, к числу проблем, касающихся борьбы с транснациональной преступностью, относятся организационные, политические, психологические аспекты деятельности следственного аппарата по реализации методов уголовной политики. Без научной целенаправленной уголовно-политической линии не может быть эффективной, обоснованной следственной стратегии борьбы с транснациональной преступностью.

Вопросы уголовной политики в правоохранительной деятельности всегда стоят на первом месте. Сегодня, в период серьезных социальных преобразований, они имеют особое значение. Неуклонное и точное исполнение предписаний уголовной политики в следственной деятельности тесным образом связано с правовой регламентацией.

Действующее уголовное законодательство является официальным выражением уголовной политики государства, а уголовный процесс – формой проведения этой политики в жизнь [1, с. 179–180].

Анализ современной уголовной политики Российской Федерации позволяет выделить четыре основных её метода: криминализация и декриминализация, пенализация и депенализация деяний.

Криминализация – основной законодательный метод борьбы с транснациональной преступностью. Под криминализацией деяния принято понимать деятельность по выявлению общественно опасных форм индивидуального поведения и закрепление их в уголовном законе в качестве преступных и уголовно наказуемых [2, с. 41]. Криминализация преступлений, имеющих транснациональный характер, происходит регулярно, как на национальном, так и на международном уровне. Вместе с тем остро стоит проблема адекватного правоприменения в ходе расследования таких преступлений.

Уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной преступностью в науке рассматривается как согласованная политика «двух или более государств по осуществлению совместными усилиями борьбы с международной транснациональной преступностью, закрепленная и регламентированная в международно-правовых актах (международных договорах или конвенциях), основанная на взаимоприемлемых, установленных в национальном законодательстве этих государств принципах и нормах о преступности и наказуемости деяний, выдаче преступников, порядке, формах и методах раскрытия и расследования преступлений, доказательствах и их источниках и т.д., состоящая в определении наиболее эффективных направлений борьбы

---

---

с транснациональными преступлениями посредством взаимодействия разных государств и их правоохранительных органов» [3, с. 12–13].

Направления уголовной политики в сфере борьбы с транснациональной преступностью на международном уровне заключаются в принятии самых общих наиболее современных и перспективных мер борьбы с транснациональной преступностью в конвенциях и иных международных договорах.

На современном этапе развития криминалистики сформировалось относительно новое понятие – «криминалистическая политика». Некоторые ученые рассматривают ее как элемент уголовно-правовой политики [4], другие же настаивают на ее самостоятельном характере [5, с. 221–227].

В современной юридической литературе мало внимания уделяется соотношению уголовной и криминалистической политики. В чем же принципиальное отличие криминалистической политики от уголовной или уголовно-правовой? Уголовная политика должна учитывать и изучать характер общественного мнения о преступности, практике применения и эффективности действующего российского законодательства, об отдельных предписаниях и конкретных установках самой политики. Уголовная политика готовит почву для криминалистической, её задача – учитывать и изучать преступность, анализировать эффективность действующего законодательства, отдельные предписания и установки, основанные на законе.

Уголовная политика определяет научно обоснованные цели, формы и методы криминалистической политики, устанавливает роль и место каждого следственного действия в целенаправленной следственной деятельности, способствует компетентному проведению криминалистической работы по борьбе с преступностью с учетом опыта предшествующих лет.

Если основной целью уголовной политики является полная ликвидация преступности и устранение всех причин, способствующих её существованию, то целью криминалистической политики является практическая реализация конкретных предписаний уголовной политики.

Политика по борьбе с транснациональной преступностью должна быть целеустремленной, основанной на стратегических международных и национальных нормативных правовых документах.

В сфере борьбы с транснациональной преступностью основными являются проблемы определения политической линии в области следственной деятельности по расследованию транснациональных преступлений, оценки потенциала и возможностей следственного

---

аппарата в борьбе с транснациональной преступностью, изучения следственной деятельности, организации структуры необходимых следственных органов, формулировки тактических и стратегических задач борьбы с транснациональной преступностью.

Перед государством стоит актуальная задача – практическое превращение в жизнь целей уголовной политики, связанных с борьбой с транснациональной преступностью. Для ее решения необходимо в первую очередь определить характер следственной деятельности и сформировать предписания, на основе которых рядовые следователи будут обязаны выявлять транснациональный характер преступлений.

Уголовная политика должна оказывать влияние на все уровни организации следственной деятельности. Для того чтобы политика эффективно выполняла эту функцию в борьбе с транснациональной преступностью, её формирование должно происходить на основе принципа научности. Учёные давно отмечали, что «любое политическое решение по любому вопросу должно иметь в своей основе научное исследование» [6, с. 197]. К сожалению, такой подход к формированию уголовной политики используется редко. А в некоторых случаях специально проводятся исследования проблем, которые были изучены ранее, но исследования остались не замеченными законодателем. Он подразумевает использование ряда групп криминалистических методов уголовной политики.

В области правового регулирования важная роль отведена организационным нормам, которые регулируют уголовно-процессуальную деятельность следователя. На основе этих норм создаются новые организационные формы следственной деятельности, осуществляется выбор наиболее целесообразных путей решения практических проблем.

Эффективное проведение уголовной (криминалистической) политики в жизнь связано с кадрами следственного аппарата, применяющими принципы уголовной политики на конкретных этапах (стадиях) борьбы с преступностью, начинающихся расследованием и заканчивающихся судебным разбирательством.

Важнейшую роль в объективном, правильном подходе к реализации уголовной политики играет уголовно-процессуальная форма. В ней заключается защита от следственных ошибок, именно она должна использоваться для проведения в жизнь криминалистической политики.

Методы криминалистической политики:

**1. Криминалистическая профилактика.** Р.С. Белкин, анализируя криминалистические методы профилактики, выделил: а) установление причин и условий совершения или сокрытия преступлений



---

(непосредственное установление данных, получение опосредствованной информации о них, экспертное установление данных); б) получение информации о готовящихся преступлениях; в) защита объектов от преступных посягательств; г) создание условий для возникновения доказательственной информации [7, с. 101]. Анализ практики расследования преступлений и специальной литературы позволяет дополнить список следующими методами: принятие мер по устранению обстоятельств, способствующих совершению преступления, непосредственно самим следователем в ходе расследования; привлечение к уголовной ответственности по расследуемому преступлению лиц, в действиях которых содержатся элементы уголовно наказуемых деяний, которые способствовали совершению преступлений.

Особенности криминалистической профилактики транснациональных преступлений заключаются в том, что последние представляют собой сложную криминальную деятельность, элементами которой являются не только преступления, но и иные правонарушения, затрагивающие нормы гражданского, таможенного, административного права, а возможно, и дисциплинарные проступки, без установления которых невозможно полно и всесторонне расследовать преступление. Задача следователя – установить наличие в цепочке транснациональной криминальной деятельности таких элементов и их сущность.

Выявленные признаки транснационального преступления могут быть направлены с территории иностранного государства на территорию Российской Федерации. В таком случае, чтобы снизить вредное влияние криминальной деятельности, имеет смысл координировать усилия российских правоохранительных органов с компетентными органами иностранного государства.

Таким образом, профилактическая деятельность следователя в сфере борьбы с транснациональной преступностью связана: с выявлением признаков преступлений, правонарушений, проступков, сопутствующих совершению преступлений; с разработкой и применением средств, приемов и методов обнаружения и устранения источников транснациональной криминальной деятельности, инициированной на территории РФ и иностранных государств; с защитой от преступных посягательств объектов, связанных с какой-либо международной деятельностью; с созданием условий, способствующих обнаружению и пресечению преступлений (в т.ч. на международном уровне); с разработкой и применением специфических профилактических мер, закрепленных в международных договорах и затрудняющих совершение новых элементов транснациональной криминальной деятельности,

---

---

а также пресечением или прерыванием такой деятельности конкретных лиц (граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства).

Перспективы криминалистической профилактики транснациональных преступлений связаны с решением следующих проблем: определение организационных основ криминалистической профилактики транснациональных преступлений; научное обоснование тактических средств и методов криминалистической профилактики транснациональных преступлений; определение круга научно-технических средств криминалистической профилактики транснациональных преступлений; построение алгоритма реализации криминалистической профилактики транснациональных преступлений.

**2. Планирование расследования.** Планирование – организационно-управленческий стратегический метод [8, с. 99], направленный на рациональную организацию процесса расследования преступления [9, с. 67]. Планирование рассматривается в криминалистике как мыслительный процесс субъекта расследования. Таким образом, составление плана не является для следователя обязательным и не имеет общепринятой формы. Такое понимание планирования снижает его значение в глазах следователей и приводит к его игнорированию. Тем не менее следует рассматривать планирование как инструмент уголовной политики. В ряде регионов РФ время от времени вводится обязательность применения планирования расследования преступлений и утверждается форма плана. Такой подход дисциплинирует следователей и повышает эффективность расследования преступлений.

При расследовании транснациональных преступлений Д. С. Хижняк отмечает возможность следующих вариантов планирования: планирование расследования отдельного транснационального преступления; расследование комплекса взаимосвязанных транснациональных преступлений, объединяемых в единую целенаправленную криминальную деятельность; планирование производства отдельного следственного действия [10, с. 296]. Им же разработан модельный план расследования транснационального преступления, в который он предлагает включать характеристику криминальной обстановки и следственной ситуации, характеристику транснациональной криминальной деятельности и её эпизоды, выдвигаемые следственные версии (типовые, общие и частные), обстоятельства, подлежащие установлению, планируемые следственные действия, оперативно-разыскные мероприятия и тактические операции, состав международной следственно-оперативной группы и исполнителей, сроки исполнения и примечание (возможность корректировки плана) [11, с. 355–357].

---

---

Содержание может быть уточнено в соответствии со сложившейся следственной ситуацией.

Перспективные направления планирования расследования транснациональных преступлений связаны с ещё не решенными проблемами, такими как выявление особенностей техники планирования расследования транснациональных преступлений и планирование отдельных следственных действий (например, удаленных).

### **3. Воспитательная работа на предварительном следствии.**

Данный метод уголовной политики сегодня почти забыт. Однако следователь, являясь представителем государства, выступает проводником правовой политики и должен выполнять идеологическую, воспитательную и педагогическую функции. В настоящее время воспитательное воздействие административных органов игнорируется. Другая проблема заключается в том, что следователи не имеют необходимых компетенций в области педагогики. Воспитательная функция, осуществляемая следователем, как отмечает Г.Ф. Горский, носит двойственный характер и заключается в обеспечении воспитания и перевоспитания самого обвиняемого в процессе отдельных следственных действий и предварительного расследования в целом, в воспитательном воздействии на других лиц, с целью укрепления правопорядка, законности, морали, предупреждения возможных эксцессов и правонарушений [1, с. 198–199].

Перспектива возрождения воспитательной работы следователя пока неясна. Для этого необходимо проводить для следователей педагогические лекции, направленные на повышение квалификации в сфере педагогики и построение общей государственной следственной идеологии.

Подводя итог, следует отметить, что эффективная борьба с транснациональной преступностью возможна лишь при использовании методов уголовной политики в тесной связи с методами политики криминалистической. Для того чтобы методы применялись в практической работе, следователям необходимо на ведомственном уровне разрабатывать методические рекомендации по их применению. В частности, можно предложить отдельные рекомендации по вопросам выявления транснациональных преступлений, установления причин и условий, способствовавших их совершению; по практике применения методов устранения таких условий на национальном и международном уровнях; по особенностям международного сотрудничества в профилактической работе следователя.

В целях оптимизации процесса расследования транснациональных преступлений следует обязать следователей составлять планы

---

---

расследования и планы отдельных следственных действий, которые должны утверждаться руководителями следственных органов.

Для повышения квалификации следователей необходимо обеспечить возможность прохождения ими стажировок по программам юридической психологии, общей и пенитенциарной педагогики.

### **Список литературы:**

1. Горский, Г.Ф. Научные основы организации и деятельности следственного аппарата в СССР / Г.Ф. Горский. – Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 1970. – 208 с.

2. Уголовное право Российской Федерации. Общая часть : учебник для вузов / под ред. В.С. Комиссарова, Н.Е. Крыловой, И.М. Тяжковой. – М. : Статут, 2012. – 466 с.

3. Гасанов, Э.Г. Уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной преступностью / Э.Г. Гасанов // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией : сб. статей. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2002. – 176 с.

4. Лопашенко, Н.А. Уголовная политика / Н.А. Лопашенко. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 608 с.

5. Быстряков, Е.Н. Криминалистическая политика России: история и современность / Е.Н. Быстряков, И.В. Усанов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 5 (118). – С. 221–227.

6. Парыгин, Б.Д. Социальная психология как наука / Б.Д. Парыгин. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1965. – 208 с.

7. Белкин, Р.С. Общая теория советской криминалистики / Р.С. Белкин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1986. – 398 с.

8. Божкова, Н.Р. Следственная (криминалистическая) тактика : учеб. пособие / Н.Р. Божкова, В.Г. Власенко, В.И. Комиссаров. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 1996. – Ч. 1. – 126 с.

9. Яблоков, Н.П. Криминалистика / Н.П. Яблоков. – М. : ЛэксЭст, 2003. – 376 с.

10. Хижняк, Д.С. Особенности планирования расследования транснациональных преступлений / Д.С. Хижняк // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2012. – С. 293–299.

11. Хижняк, Д.С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений / Д.С. Хижняк ; под ред. А.Г. Волеводза. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 424 с.

---

**С.Н. Туманов,**  
доктор юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой истории  
государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**S.N. Tumanov,**  
Doctor of Law, Associate professor,  
Head of the Department of History  
of State and Law Saratov State  
Law Academy  
k\_igp@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-252-257

## СТРУКТУРНЫЙ ПОДХОД В ПОНИМАНИИ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА: К ПРОДОЛЖЕНИЮ ДИСКУССИИ

**Аннотация:** в статье обосновывается актуальность структурного подхода в познании процессов функционирования современного государства. Отмечается необходимость уточнения вопросов о понятиях функций и подфункций государства, а также обосновывается перспективность дальнейших исследований проблемы структуры функций государства. Отстаивается позиция, согласно которой классификация направлений деятельности государства на основные и неосновные требует пересмотра. Предлагается авторское видение структурного состава функций государства.

**Ключевые слова:** государство, функции государства, методология юридической науки.

## STRUCTURAL APPROACH IN UNDERSTANDING THE FUNCTIONS OF THE STATE: TO CONTINUE THE DISCUSSION

**Abstract:** the article substantiates the relevance of the structural approach in the knowledge of the processes of functioning of the modern state. The necessity of clarifying questions about the concepts of functions and subfunctions of the state is noted, and the prospects for further research on the problem of the structure of state functions are substantiated. The position is defended, according to which the classification of the activities of the state into main and non-main ones requires revision. The author's vision of the structural composition of the functions of the state is proposed.

**Keywords:** the state, the functions of the state, the methodology of legal science.

Функционирование современного государства представит как системный сложноорганизованный процесс, претерпевающий постоянную трансформацию и адаптацию к быстроменяющимся внутренним и внешним условиям. В отечественной теории государства и права можно обнаружить немалое количество работ, посвященных понятию, классификации и формам осуществления функций государства. При этом в теоретическом осмыслении отмеченной проблематики доминирует формально-логический подход, а исследование структурной организации функций государства так и не стало объектом пристального внимания правоведов за исключением ряда работ.

---

В общенаучном аспекте понимание функции неразрывно увязывается со структурой систем различных типов. В этой связи уместно привести высказывание, принадлежащее Л.И. Каску: «Функциональный метод познания (от анализа поведения системы к раскрытию ее структуры) всегда является исходным, первичным по сравнению со структурным методом (от анализа структуры к выявлению поведения)» [1, с. 4]. Продолжая свою мысль, исследователь подчеркивал взаимосвязь и соотносимость категорий «функция» и «структура» в процессе дальнейшего развития общетеоретического учения о государстве. Правовед справедливо указывал, что понятие «функция» хотя и используется в юриспруденции для характеристики основных направлений деятельности отечественного государства, но его рассмотрение для познания соответствующих вопросов общей теории государства оказывается неполным без обращения к категории «структура» [1, с. 5].

О структурном строении функций государства можно обнаружить отдельные весьма убедительные суждения и у профессора М.И. Байтина, по авторитетному мнению которого функция государства есть не конгломерат, а пронизанная внутренним единством целостная система ряда направлений государственной деятельности. М.И. Байтин особо отмечал сложносоставной характер каждой из основных функций государства и их элементную структуру [2, с. 210]. Применяя формально-логический подход в классификации функций государства на основные и неосновные, он с рядом оговорок полагал возможным оперировать термином «подфункция» по отношению к характеристике неосновных функций государства, что свидетельствует о его системно-структурном понимании основных направлений деятельности государства. Несмотря на это, все же предпочтительным правоведу виделась дифференциация функций государства на основные и неосновные, а структурному анализу он отводил вспомогательную роль.

Иную позицию высказали в свое время авторы фундаментально-го курса по общей теории государства и права: «Основные функции государства именуется также общими, так как они осуществляются всеми органами государства и являются общими для государственного механизма в целом. В отличие от них функции конкретных органов именуется отдельными функциями или подфункциями. Последний термин представляется более удачным, чем “неосновные функции”. “Неосновные функции” выступают как нечто стоящее вне и осуществляемое помимо основных функций. Между тем подфункции – это проявление общих (основных) функций: общее существует через от-

---

дельное, отдельное – только в связи, ведущей к общему» [3, с. 262]. Именно данная точка зрения наиболее точно отражает основную идею структурного видения функций государства.

Нам представляется, что различия в терминологии не свидетельствуют о каком-либо существенном расхождении в понимании сложносоставного характера функций государства у вышеобозначенных авторов. В данном отношении интересно суждение М.И. Байтина, выражающее его солидарность с позицией о включении неосновных функций в качестве неотъемлемых частей в структуру основных функций государства: «Связь между первыми и вторыми настолько органична, что они практически немислимы друг без друга» [2, с. 216].

Обращение к системному и структурному подходам обязывает исследователя не допускать классификации феноменов, обладающих различной степенью структурной сложности в одном ряду. Следовательно, формально-логический прием подразделения функций государства на основные и неосновные методологически представляется неточным, а более продуктивным нам видится системно-структурная концепция понимания функций государства. В данном случае необходимо учитывать методологическую установку о том, что логический прием в виде классификации приемлем по отношению к однопорядковым явлениям и процессам, но не применим в отношении анализа целого и части. Для решения задачи отражения системного строения функций государства следует обращаться к операции синтеза, что требует использования структурного подхода в виде оперирования понятиями «функция» и «подфункция» в процессе познания проблем деятельности государства.

Исходя из обозначенных методологических установок, нам представляется некорректным вывод сторонников исключительно формально-логического подхода к определению предмета исследования науки теории государства и права о том, что последний составляют исключительно общие вопросы понятия и классификации основных направлений деятельности государства, т.е. лишь основных функций государства. Полагаем неверным относить изучение проблем неосновных функций, а точнее подфункций государства и функций отдельных органов государственной власти только к предмету отраслевых юридических наук, например – административного, финансового, трудового и иных отраслей права [2, с. 217].

Основное достоинство формально-логического определения категории функции государства сводится к нахождению черт сходства и различия между отдельными направлениями деятельности механизма государства. Системная деятельность государства в лице его соот-

---

ветствующих органов тем самым еще в советский период развития отечественной юридической науки была подразделена на отдельные относительно обособленные направления – функции. В итоге сконструированное понятие «функция государства» позволило достаточно полно, но изолированно изучить отдельные стороны и направления деятельности государства. Однако для продолжения исследований следует применять и обратную операцию в виде синтеза уже накопленного знания по созданию единой системной картины функционирования государства.

В отечественной юридической литературе проблема системы и структурного строения функций государства является наименее исследованной. Фактически можно обнаружить лишь единичные труды, затрагивающие обозначенную тематику напрямую [4; 5]. Например, Б.П. Курашвили одним из немногих оперирует понятием «система функций государства». Так, автор писал: «В самом общем виде система функций государства описывается формулой: посредством исследования ситуаций управления и “властвования” государство осуществляет “общую”, “широкую” и “специальную” политику во внутреннем и внешнем аспектах и в аспектах сохранения и развития» [4, с. 34–35]. Недостатком концептуального подхода Б.П. Курашвили, по нашему мнению, следует признать сведение системного подхода к оригинальной форме классификации направлений деятельности государства. Как следствие, авторская концепция системной организации функций государства имела незавершенный вид.

Более целостным и последовательным характером обладает взгляд на систему и структуру функций государства, изложенный в трудах А.П. Глебова. Автор полагал, что функция государства представляет собой в структурном отношении целостную совокупность ряда элементов:

- социально-классового предназначения государства;
- объекта как определенного вида (сферы) общественных отношений, на которые оказывает воздействие деятельность государства;
- самой деятельности органов государственной власти по осуществлению его социально-классового предназначения;
- цели подобной деятельности;
- методов, способов, а также принципов и инструментов реализации основных направлений деятельности государства [5, с. 8].

В целом с предложенным А.П. Глебовым подходом можно согласиться. Однако вызывает возражения поглощение структурой функции государства в качестве ее элементов социально-классового назначения государства и объекта функционирования государства. Думается, что



---

объект является внешним явлением по отношению к самим функциям государства и не может поглощаться ими. Социально-классовое же предназначение государства есть непосредственно составляющая иной категории – сущности государства, которую не следует полностью отождествлять с его функциями.

Согласимся с А.П. Глебовым в том, что именно структурный подход способен обеспечить наиболее полное понимание процессов функционирования государства в системном единстве его функций. Указанный методологический ресурс не только позволяет произвести уточнение содержания отдельных функций государства, но и не допустить их отождествления с такими их элементами, как направление деятельности, сама деятельность органов государственной власти, способы реализации государственно-властных полномочий и др. Кроме того, системно-структурный метод способствует преодолению изъянов, сопровождающих неточную классификацию функций государства на основные и неосновные.

С учетом изложенного нам представляется целесообразным и обоснованным определение функции государства в качестве единой относительно самостоятельной подсистемы целенаправленной деятельности государства в обособленной сфере общественных отношений, проводимой с использованием специфического набора методов и способов государственно-правового и организационного воздействия. При этом особо следует подчеркнуть, что отдельно взятая функция государства выступает обособленной и относительно самостоятельной подсистемой более широкой системы – единой системы функций государства, а та в свою очередь входит в еще более широкую систему, выступает в качестве составной части механизма государства как системы более высокого уровня сложности. В перспективе же в исследованиях функциональной характеристики деятельности государственного аппарата надлежит органично сочетать формально-логический анализ с системно-структурным методом познания. Структура же функции государства представляет собой единство следующих элементов: 1) фактическая деятельность государства по реализации его целей и задач (содержательный момент); 2) цель и задачи функции (стратегическая составляющая); 3) формы, методы, способы, принципы и средства реализации функций (инструментальная составляющая).

#### **Список литературы:**

1. Каск, Л. И. Функции и структура государства / Л.И. Каск ; отв. ред. Д.А. Керимов. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1969. – 65 с.

---

- 
2. Байтин, М.И. Сущность и основные функции социалистического государства / М.И. Байтин. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 301 с.
  3. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Исторические типы государства и права. – М.: Юрид. лит., 1971. – 640 с.
  4. Курашвили, Б.П. О системе функций государства / Б.П. Курашвили // Проблемы государства и права (ИГП РАН). – Вып. 9. – М., 1970. – С. 26–35.
  5. Глебов, А.П. Проблемы структуры функций государства : автореф. ... дис. канд. юрид. наук / А.П. Глебов. – М., 1974. – 19 с.

**Я.В. Акимцева,**  
аспирант кафедры  
конституционного права  
и конституционного  
судопроизводства  
Юридического института  
Российского университета  
дружбы народов (РУДН)

**Ya.V. Akimtseva,**  
Post-graduate Student of the Department  
of Constitutional Law and Constitutional  
Proceedings of the Law Institute  
of the Peoples' Friendship University  
of Russia (RUDN)  
akimceva@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-258-269

### **МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ В СФЕРЕ ПРОВЕДЕНИЯ БИМЕДИЦИНСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

***Аннотация:** целью исследования является изучение необходимой степени единой глобальной конституционной защиты основных прав человека при проведении биомедицинских исследований. Статья раскрывает основные проблемы конституционного регулирования биомедицинских исследований в отдельных странах, для установления необходимости применения теории глобального конституционализма в целях надлежащей защиты основных прав человека; анализирует положительные и отрицательные стороны международной конституционализации. При проведении исследования применены следующие методы: теоретический, эмпирический, классификации и сравнительно-правового анализа.*

*В ходе исследования сделан вывод о том, что проведение биомедицинских исследований возможно только при условии приоритета личных интересов человека над публичными, в условиях жесткого конституционного контроля и гарантий прав человека, независимо от государственной принадлежности пациента. Автор также обращает внимание на необходимость создания единой модели конституционализации биомедицинских исследований, учитывая глобализацию конституционных принципов, в целях предотвращения нарушения прав пациентов.*

*В статье предлагается принять во внимание глобализационные процессы конституционного правового регулирования в целях обеспечения надлежащей защиты основных прав человека при проведении биомедицинских исследований, а также создать действенный механизм реализации глобального конституционно-правового регулирования, предусматривающий единый системный мониторинг и высокую степень ответственности участников проведения биомедицинских исследований.*

***Ключевые слова:** международный конституционализм, биомедицинские исследования, новое правовое регулирование, глобализация, научно-технический прогресс.*

### **INTERNATIONAL CONSTITUTIONALIZATION IN THE SPHERE OF BIOMEDICAL RESEARCHES**

***Abstract:** the purpose is to study the necessary degree of unified global constitutional protection of fundamental human rights in biomedical research. The article reveals the main*

problems of constitutional regulation of biomedical research in individual countries, in order to establish the need to apply the theory of global constitutionalism for the proper protection of fundamental human rights, analyzes the positive and negative sides of international constitutionalization. The following methods were used in the research: theoretical, empirical, classification and comparative legal analysis.

The study concluded that biomedical research is possible only if a person's personal interests are prioritized over public ones, in conditions of strict constitutional control and guarantees of human rights, regardless of the patient's nationality. The author also draws attention to the need to create a unified model for the constitutionalization of biomedical research, taking into account the globalization of constitutional principles, in order to prevent violations of patients' rights.

The author proposes to take into account the globalization processes of constitutional legal regulation in order to ensure proper protection of fundamental human rights when conducting biomedical research, as well as to create an effective mechanism for the implementation of global constitutional legal regulation, providing for a unified system monitoring and a high degree of responsibility of participants in biomedical research.

**Keywords:** international constitutionalism, biomedical research, new legal regulation, globalization, scientific and technological progress.

## Введение

Целью исследования является изучение и разрешение проблем развития международного конституционализма, способствующего соблюдению основных прав человека при проведении биомедицинских исследований. Для достижения поставленной цели предлагается решить следующие задачи научного исследования:

провести сравнительно-правовой анализ действующих международных правовых и конституционных стандартов защиты прав пациентов при проведении биомедицинских исследований;

исследовать проблемы конституционно-правового регулирования прав пациентов при проведении биомедицинских исследований в условиях глобализации;

установить необходимость создания модели международного конституционализма, направленной на глобальную защиту прав пациентов при проведении биомедицинских исследований.

В XXI в. особую актуальность приобретают вопросы, связанные с защитой конституционных прав человека в области здравоохранения. Чрезвычайная ситуация мирового значения, возникшая в 2020 г., диктует необходимость правового развития конституционного регулирования и конституционной ответственности при проведении биомедицинских исследований. Научно-технический прогресс, проведение успешных научных исследований в различных областях знаний предполагают трансформацию базовых правовых ценностных ориентиров в целях предотвращения злоупотребления правами человека в процессе био-

логической эволюции. Биомедицинские исследования обнажают перед теоретиками и практиками права фундаментальные проблемы, связанные с нарушением обществом прав отдельного индивидуума для достижения целей, считающихся фундаментально важными для большинства. Последние достижения в области биомедицины вызвали этические проблемы, которые заставили международные организации включить биоэтические нормы в различные конвенции, декларации и рекомендации. Необходимость предотвращения новых глобальных биологических катастроф способствует формированию «нового права» в форме интеграции конституций и общепринятых принципов международного права в целях исключения отрицательных последствий биомедицинских исследований и развития научных исследований в интересах человека, общества, государства и будущих поколений, на основе этической, нравственной, научной и правовой регламентации.

### Конституционное регулирование биомедицинских исследований

Развитие конституционных принципов в условиях глобализации зависит от содержания действующих конституций и актов органов конституционного контроля. Глобальный, или международный конституционализм является концепцией универсального мирового порядка, действующего на основании взаимодействия международного и национального правового регулирования, соотношения и влияния принципов конституционного права на международное право.

Новая редакция ст. 79 Конституции РФ в соотношении со ст. 15 Основного Закона привела к развитию научной дискуссии о соотношении норм международного и национального права. В рамках этой дискуссии неоднозначным и субъективным представляется мнение А.А. Кондрашева о том, что содержание ст. 79 Конституции РФ противоречит основам межгосударственных отношений и влияет на внешнюю политику Российского государства [1]. Вместе с тем А.С. Исполинов отмечает, что соотношение национальных и международных норм не свидетельствует об исключении из числа обязательных норм международного права, соблюдение которого необходимо рассматривать в соответствии с имеющейся практикой других государств и с учетом интересов национального права. В качестве примера можно привести формулировку из обзора судебной практики Конституционного суда Германии: «...правительство в исключительных случаях не только может, а обязано не исполнять нормы права Европейского Союза, если они противоречат основным положениям Основного Закона ФРГ» [2].

Россия стремится развивать дальнейшее сотрудничество с международным сообществом, уделяя первостепенное внимание соблюдению суверенных интересов Российского государства. А.С. Исполиновым сделан обоснованный вывод о том, что Конституция РФ, наделяя Конституционный Суд РФ новыми полномочиями конституционного контроля за деятельностью иностранных судов, предоставила ему возможность участия во взаимодействии международных и национальных судов при принятии решений, исключая возможность узурпации правосудием [3].

Поправки в Конституцию позволяют совершенствовать конституционное право России, интегрируя основные принципы международного права и обеспечивая реформирование основных направлений развития российского общества и государства.

Ученые полагают, что в условиях глобализации конституционализация международного права способствует модернизации национального конституционализма, устранению недостатков конституционно-правового регулирования [4]. Из всех существующих конституций только Конституция Швейцарии в ст. 119 и 119а подробно регулирует порядок проведения биомедицинских исследований, запреты в области генной инженерии и репродуктивной биомедицины. Так, ст. 119 Конституции Швейцарской Конфедерации предусматривает целый ряд запретов в области репродуктивной медицины и генной технологии, в частности запреты на вмешательство в зародышевые линии, гибриды, донорство эмбрионов и все формы суррогатного материнства [5]. Частично проблема защиты прав человека при использовании генетических данных личности урегулирована в Конституции Греции и Конституции Португальской Республики. Так, ч. 5 ст. 5 Конституции Греции предусматривает право на защиту своей генетической идентичности [6], ч. 3 ст. 26 Конституции Португальской Республики также гарантирует генетическую идентичность человеческой личности при создании, разработке и использовании технологий и в научных экспериментах [7].

Но ни один основной закон государства не содержит детального комплексного механизма проведения биомедицинских исследований, обозначая необходимость соблюдения прав человека в рамках концепций достоинства личности, свободы, неприкосновенности частной жизни.

Так, в ст. III Конституции Венгрии 2011 г. содержатся общие положения, запрещающие проведение научных биомедицинских экспериментов без согласия пациентов, любые виды евгенической практики, клонирование людей, использование результатов исследований

---

для частных нужд и в собственных целях, не связанных с оказанием медицинской помощи [8]. Запрет на клонирование содержится в нормативных правовых актах многих стран, в частности в Конституциях Республики Сербия, Перу, Парагвай и Чили. Статья 24 Конституции Сербии провозглашает, что «человеческая жизнь неприкосновенна» [9]. В Республике Сербия смертная казнь не применяется. Статьи 44, 45, 51 Конституции Испании определяют только необходимость проведения научных исследований, в том числе в области биомедицины, в интересах человека, общества и государства, при этом не детализируются вопросы ответственности за манипуляции с эмбрионами и стволовыми клетками.

Вместе с тем в конституциях зарубежных стран не уделяется должного внимания ответственности за проведение биомедицинских исследований с применением стволовых клеток, эмбрионов, проблеме клонирования людей и трансплантации человеческих органов и тканей. Ряд конституций, в частности Конституция Испании, прямо регулируют необходимость проведения биомедицинских исследований, исключая из сферы правового регулирования важнейшие направления биомедицинской деятельности [10]. Так, Конституция Латвийской Республики и Конституция РФ предусматривают наделение правами человека только с момента его рождения, а не зачатия, что существенно ограничивает ответственность за нарушение прав неродившегося ребенка, а это противоречит общемировой практике защиты прав ребенка с момента его зачатия. В то же время ст. 15 Конституции Словацкой Республики, ст. 6 Конституции Чешской Республики и ст. 40 Конституции Ирландии предоставляют равноправную защиту права на жизнь нерожденного ребенка и права на жизнь матери [11].

Конституция РФ в вопросах проведения биомедицинских исследований ограничивается общими формулировками, констатируя необходимость соблюдения принципов защиты достоинства личности, добровольного согласия [12].

В современных правовых государствах принцип защиты человеческого достоинства является критерием реализации социальной политики, охраны конституционных ценностей, соблюдения принципов биоэтики и имеет глобальное фундаментальное значение для всех правовых систем при проведении биомедицинских исследований.

Конституции большинства стран признали ценность человеческого достоинства в качестве основополагающего принципа проведения биомедицинских исследований, гарантирующего охрану прав пациента на жизнь и здоровье. Принцип свободы проведения научных исследований также является фундаментальным конституционным

---

---

принципом и имеет большое значение в развитии биомедицинских исследований. Детальное правовое закрепление этот принцип получил в конституциях Германии, Италии, Словении.

В то же время принцип свободы научных исследований в условиях развития биомедицинской революции ограничивается стремлением государств обеспечить безопасность как нынешних, так и будущих поколений. Провозглашая ответственность перед будущими поколениями, конституции Германии, Швейцарской Конфедерации, Российской Федерации, Исламской Республики Иран, Японии стремятся ограничить влияние ее негативных последствий на современное и будущее общество.

Важно отметить, что большинство конституций содержат основные ценностные ориентиры, направленные на защиту прав граждан от злоупотреблений репродуктивной медицины и генной инженерии, учитывая общие принципы и национальные критерии правового регулирования.

В связи с этим совершенно обоснованно утверждение И. А. Умновой-Конюховой о развитии нравственной эволюции современных конституций в их стремлении обеспечить защиту интересов и взаимодействие человека, государства и будущих поколений [13].

В рассмотренных моделях зарубежного конституционного регулирования биомедицинских исследований прослеживаются единые стандарты и универсальные пути разрешения проблем, возникающих во всех странах мира в вопросах биомедицины. Конституционно-правовое регулирование биомедицинских исследований отдельных стран нельзя признать совершенным, так как большинство конституций закрепляют общие права человека, что затрудняет привлечение к ответственности участников биомедицинских исследований, но вместе с тем все страны придерживаются единых принципов и методов защиты прав человека на жизнь и охрану здоровья, что позволяет сделать вывод о развитии международного конституционализма.

### **Международный конституционализм как основной критерий баланса частного и публичного интересов при проведении биомедицинских исследований**

С каждым годом доходы ведущих мировых держав от биомедицинских исследований растут в геометрической прогрессии, что приводит не только к научно оправданным результатам таких исследований, но и к проведению сомнительных биомедицинских исследований и, как следствие, к серьезным нарушениям прав человека в сфере здравоохранения [14]. По информации портала

---



---

ClinicalTrials.Gov, в настоящее время зарегистрировано 367 204 клинических исследований по всему миру, причем лидируют США и Европа. По данным 11-й версии Международной классификации болезней, в мире существует более 55 тысяч заболеваний. Каждый год их перечень обновляется [15].

Американская консалтинговая компания Global Market Insights опубликовала сведения о том, что к 2025 г. доход от проведения биомедицинских исследований составит 725 млрд долларов, а совокупный среднегодовой темп роста составит 8,3 %. Лидером в финансировании биомедицинских исследований являются США [16]. В 2020 г. Национальный институт здоровья США получил более 3,6 млрд долларов для финансирования важных исследований COVID-19 в области диагностических тестов, вакцин и методов лечения. При этом данные приведены без учета частных источников финансирования биомедицинских исследований [17].

Более того, в настоящее время человечество столкнулось с возможностью создания биологического, психотропного, бактериологического оружия. Так, академик РАН А. Ф. Спиринов в своих работах поднимает серьезную тему создания беспрецедентного биологического оружия. Он считает, что в условиях современного развития биомедицины возможно создание латентного биологического оружия в преступных целях [18].

Разработка в 2010 г. проекта «Протеом» по изучению белков, помимо перспективы достижений в излечении от серьезных заболеваний, открывает возможности для создания абсолютного биологического оружия с использованием генетических данных человека.

Биомедицинские исследования эволюционно-адаптационных процессов человека проводятся уже более двадцати лет, их число в настоящее время неуклонно растет. Несанкционированные научные исследования по «двойным стандартам» продолжают проводиться во многих странах, несмотря на мораторий, установленный во всех международных нормативных правовых актах, в частности в Конвенции ООН о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении, Конвенции о защите прав человека и достоинства человека в области применения биологии и медицины, Всеобщей декларации ООН о геноме человека и правах человека.

Глобальные масштабы несанкционированных биомедицинских проектов не могут быть пресечены одним государством или объединением государств, необходим полномасштабный мониторинг и контроль за проведением биомедицинских исследований во всех

---

---

странах, учитывая, что даже международные нормы игнорируются субъектами подобных теневых опытов.

В связи с этим совершенно обоснованной представляется точка зрения Ф. Фукуямы, в соответствии с которой при проведении биомедицинских исследований необходимо установить правовой запрет на прогресс, представляющий угрозу существованию человечества [19].

Концепция международного конституционализма позволила бы минимизировать число глобальных нарушений конституционных прав человека, устанавливая универсальный механизм их защиты и гарантий.

В настоящее время получила широкое развитие философия «нетократии» Александра Барда и Яна Зодерквиста, в основе которой лежит «генетический принцип селекции человечества» [20]. В основу этой концепции заложен прагматизм, предполагающий возможность проведения генетического отбора человека в целях разрешения проблем репродуктивного характера. Исследования в этой области уже проводятся в Токийском, Корнельском университетах и Университете Иллинойса [21].

Характеризуя данную идеологию как безнравственную, В.С. Овчинский приходит к выводу, что философия «нетократии» по своему содержанию является фашистским мировоззрением [22].

Представляется, что применение дискриминационных генетических характеристик человека нарушает принципы конституционного права, следствием чего является неравенство людей, игнорирование конституционных прав граждан. Проведение генетических опытов в целях создания лучшего человека является недопустимым и представляет угрозу для целостности личности.

В целях предотвращения развития дискриминационных концепций контроль за проведением биомедицинских исследований должен носить межтранснациональный конституционный характер, осуществляться совместно с национальными государственными органами и международными организациями в соответствии с принципами, содержащимися в международных нормативных правовых актах, и предусматривать жесткий ограничительный механизм его реализации.

В этом контексте нельзя не согласиться с утверждением Т.Я. Хабриевой о развитии нового правового регулирования в условиях научно-технического прогресса [23].

Одним из возможных механизмов реализации концепции развития законодательных, политических и социальных основ вза-

---

---

имоотношений между государствами является международный конституционализм.

Конституционализация международного права первоначально нашла свое отражение в работе Иммануила Канта «О вечном мире» и в настоящее время развивается в двух направлениях. В отношении первого направления Андреас Паулос предложил исследовать вопрос, «выполняет ли и каким именно образом международный правовой порядок базовые принципы конституционного строя, достойные этого имени в конституционной традиции» [24, р. 71]. Второе направление является реализацией первого, с целью выяснить, «как может выглядеть международный конституционный правопорядок» [24].

Вольфганг Граф Витцтум придерживается мнения, что существующие проблемы защиты прав человека в условиях борьбы с эпидемиологическими заболеваниями и контроля над вооружением следует рассматривать не только в качестве горизонтального международного сотрудничества, но и вертикальной конституционализации международного права [26]. Аналогичного вывода придерживается Т.А. Васильева, указывающая на необходимость развития новой концепции конституционализации международного права [27].

Одной из форм международного конституционализма является европейский конституционализм, основанный на едином правопорядке стран – участников Европейского союза и обеспечивающий соблюдение конституционных прав человека с учетом общепризнанных принципов международного права.

В то же время нельзя не отметить обоснованное замечание А.А. Троицкой [28] и Е.Е. Васильевой [29], что интеграционные процессы должны быть адаптированы к национальным интересам государства.

Представляется мотивированным стремление ученых в формировании концепции конституционализации международного права объединить усилия международного сообщества по реализации основных правовых ценностей и принципов международного права, направленных на развитие положительного опыта национального регулирования биомедицинских исследований и минимизацию негативных последствий в вопросах биомедицины, при этом рассматривая взаимодействие субъектов международного права через теорию суверенитета.

Многие ученые рассматривают концепцию конституционализма международного права через призму существования международных конституций в виде международных правовых договоров, в частности

---

---

Устава Организации Объединенных Наций, Конвенции о защите прав человека и основных свобод [30].

Такая точка зрения представляется частично обоснованной, так как в основе интеграционных процессов международного права и национального права находятся принципы естественного права, в связи с чем международные правовые акты носят конституционный характер.

Модернизация конституционализма предполагает не только реализацию существующих конституционных прав человека, но и возможность возникновения новых национальных, отраслевых, межатраслевых, международных правовых конструкций, отражающих последние изменения в научных исследованиях.

### Заключение

Изложенное позволяет прийти к следующим выводам:

1) теория международного конституционализма при проведении биомедицинских исследований должна определяться едиными стандартами верховенства права и приоритета личных интересов человека над публичными, в условиях жесткого конституционного контроля и гарантий прав человека, независимо от государственной принадлежности пациентов;

2) создание новой модели правовой интеграции основополагающих общепринятых принципов конституционного и международного права в форме глобального конституционализма для предотвращения развития антиправовых концепций в сфере биомедицинских исследований возможно только при условии стремления государств к единым конституционным стандартам правового регулирования;

3) необходимо совершенствовать транснациональное правовое регулирование, способствующее созданию единой международной Конституции как универсального экстерриториального нормативного правового акта нового мирового порядка;

4) модернизация законодательства предполагает детальное изучение и развитие трансграничной судебной практики в сфере проведения биомедицинских исследований, в интересах человека, общества, государств и будущих поколений;

5) целесообразно создать универсальный механизм мониторинга и контроля за проведением биомедицинских исследований, в целях обеспечения прав человека и предотвращения проведения «теневых» и несанкционированных научных исследований, устанавливающий ответственность и контроль за проведением биомедицинских исследований;

---

---

б) следует создать единую модель глобального конституционного регулирования биомедицинских исследований на примере Союзной Конституции Швейцарской Конфедерации, в целях предотвращения использования неприемлемых методов проведения научных исследований;

7) число глобальных нарушений прав человека при проведении биомедицинских исследований возможно свести к минимуму с помощью применения новой единой модели правового регулирования в форме международного конституционализма.

### Список литературы:

1. Кондрашев, А.А. Конституционные поправки – 2020: о коллизиях и дефектах, порождающих неустрашимые конфликты между «вечными правами» и главами 3–8 Конституции России / А.А. Кондрашев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 7.

2. BVerfG. Lisbon Decision. § 240, 241. – URL: [http://www.BVerfG.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.BVerfG.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html) (дата обращения: 11.03.2022).

3. Исполинов, А.С. Новые полномочия Конституционного суда Российской Федерации по проверке конституционности решений международных судов и арбитражей / А.С. Исполинов // Закон. – 2020. – № 12. – С. 3.

4. Peters, A. Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures / A. Peters // *Leiden Journal of International Law*. – 2006. – P. 610.

5. Rütscbe Bernhard. Rechte von Ungeborenen auf Leben und Integrität. Dike Nomos / В. Rütscbe. – 2009. – P. 307–308.

6. The Constitution of Greece. – URL: <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/> (дата обращения: 11.05.2021).

7. Информационный ресурс: URL: [https://web.archive.org/web/20141025184809/http://app.parlamento.pt/site\\_antigo/ingles/cons\\_leg/Constitution\\_VII\\_revisao\\_definitive.pdf](https://web.archive.org/web/20141025184809/http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/Constitution_VII_revisao_definitive.pdf) (дата обращения: 11.02.2022).

8. Информационный ресурс: URL: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300325.ATV> (дата обращения: 11.02.2022).

9. The Serbian Constitution was adopted in 2006. – URL: [https://www.knowpia.com/knowpedia/Constitution\\_of\\_Serbia](https://www.knowpia.com/knowpedia/Constitution_of_Serbia) (дата обращения: 11.03.2022).

10. Constituci3n espacola de 1978 (aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de Octubre de 1978, ratificada por el Pueblo Espacol en Referendum de 6 de Diciembre de 1978, sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de Diciembre de 1978) // *Boletín Oficial del Estado*, num. 311, 29 diciembre 1978. – P. 29313–29424.

11. Информационный ресурс: URL: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf> (дата обращения: 05.03.2022).

12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

- 
13. Алферова, Е.В., Умнова (Конюхова), И. А. Современное конституционное право: отечественные и зарубежные исследования : сб. науч. тр. / Е.В. Алферова, И.А. Умнова (Конюхова). – Сер.: Правоведение. – М., 2019. – С. 39.
14. Информационный ресурс: URL: <https://biomolecula.ru/articles/klinicheskie-issledovaniia-gynochnyi-vopros> (дата обращения: 05.03.2022).
15. Информационный ресурс: URL: <https://icd11.ru/> (дата обращения: 11.05.2021).
16. Информационный ресурс: URL: <https://www.gminsights.com/industry-analysis/biotechnology-market> (дата обращения: 05.03.2022).
17. Информационный ресурс: URL: <https://www.gminsights.com/industry-analysis/biotechnology-market> (дата обращения: 11.03.2022).
18. Спирин, А. Ф. Биологическая революция: угрозы мнимые и реальные / А.Ф. Спирин // Химия и жизнь. – 2000. – № 9. – С. 2.
19. Фукуяма, Ф. Наше постчеловеческое будущее / Ф. Фукуяма. – М., 2004. – С. 257.
20. Бард, А., Зодерквист, Я. Нетократия. Новая правящая элита и жизнь после капитализма / А. Бард, Я. Зодерквист; пер. с англ. – СПб.: Стокгольмская школа экономики, 2004. – С. 10.
21. McKie, R. Men redundant? Now we don't need women either / R. McKie // *The Observer*. – 2002. – 10 February. – P. 5.
22. Овчинский, В.С. Криминология и биотехнологии / В.С. Овчинский. – М., 2005. – 191 с.
23. Хабриева, Т.Я. Право и модернизация экономики / Т.Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2010. – № 1. – С. 5.
24. Paulus, A.L. The International Legal System as a Constitution / A.L. Paulus // *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance* / ed. by J.L. Dunoff, J.P. Trachtman. – Cambridge, 2009. – P. 71.
25. Klabbers, J., Peters, A., Ulfstein, G. The Constitutionalization of International Law / J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein. – Oxford, 2009. – P. 4.
26. Международное право – *Völkerrecht* / В.Г. Витцтум и др.; пер. с нем.; пред., сост. В. Бергман; науч. ред. и сост. указ. Т.Ф. Яковлева. – М., 2011. – Кн. 2. – С. 16.
27. Васильева, Т.А. Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции / Т.А. Васильева // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 2. – С. 7.
28. Троицкая, А.А. Российский Конституционный Суд и проверка поправок к Конституции: как распахнуть приоткрытую дверь / А.А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 2. – С. 96.
29. Васильева, Е.Е. Институт добровольного информированного согласия пациента на медицинское вмешательство в российском и американском праве / Е.Е. Васильева // Журнал российского права. – 2004. – № 9. – С. 19.
30. Walker, N. The Migration of Constitutional Ideas and Migration of the Constitutional Idea: The Case of the EU / N. Walker. – URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=837106](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=837106) (дата обращения: 11.03.2022).
-

---

**Т. А. Григорьева,**  
доктор юридических наук,  
профессор, профессор кафедры  
арбитражного процесса  
Саратовской государственной  
юридической академии

**T. A. Grigorieva,**  
Doctor of Law Sciences, Professor,  
Professor of the Department  
of Arbitration Process  
of the Saratov State Law Academy  
tgrigorieva17@mail.ru

**Ю. В. Эргюева,**  
кандидат юридических наук,  
адвокат

**Yu. V. Ergyueva,**  
Candidate of Law Sciences, lawyer

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-270-277

## **О ПРИРОДЕ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ**

***Аннотация:** настоящая статья посвящена одному из самых спорных в цивилистической процессуальной теории вопросов – сущности и содержанию арбитражной процессуальной правосубъектности в контексте проводимой государством правовой политики. Авторы поставили перед собой цель не только обосновать существование этой социально значимой юридической категории, но и выявить ее структуру. На основе изучения работ в области общей правовой теории, гражданского права, гражданского и арбитражного процесса, анализа действующего законодательства авторы аргументируют вывод о наличии у процессуальной правосубъектности признаков институциональности и функциональности, а также объективных и субъективных пределов реализации. Обосновывается, что только посредством указанных признаков и их имманентной взаимосвязи можно полно и всестороннее раскрыть правовую природу правосубъектности в арбитражном процессе.*

***Ключевые слова:** правовая политика, правосубъектность, гражданская правосубъектность, правоспособность, дееспособность, арбитражная процессуальная правосубъектность, судебная защита прав, суд, субъект правоотношения.*

## **ON THE NATURE OF PERSONALITY IN ARBITRATION PROCESS FROM THE PERSPECTIVE OF IMPLEMENTATION OF MODERN LEGAL POLICY**

***Abstract:** this article is devoted to one of the most controversial issues in the civilistic procedural theory – the essence and content of arbitration procedural legal personality in the context of the legal policy pursued by the state. The authors set themselves the goal of not only substantiating the existence of this socially significant legal category, but also revealing its structure. Based on the study of works in the field of general legal theory, civil law, civil and arbitration process, analysis of the current legislation, the authors argue the conclusion that the procedural legal personality has signs of institutionality and functionality, as well as objective and subjective limits of implementation. It is substantiated that only through these features and their immanent relationship can one fully and comprehensively reveal the legal nature of legal personality in the arbitration process.*



---

*Keywords: legal policy, legal personality, civil legal personality, legal capacity, legal capacity, arbitration procedural legal personality, judicial protection of rights, court, subject of legal relationship.*

Российская государственная правовая политика в сфере современного арбитражного процессуального законодательства, как известно, направлена, прежде всего, на эффективную регуляцию порядка осуществления правосудия по делам, вытекающим из предпринимательской и связанной с нею экономической деятельностью. Причем данный порядок включает в себя целый ряд условий, обеспечивающих действенность правосудия в сфере гражданской юрисдикции.

Особое место в системе названных условий занимают те, которые затрагивают проблемы реализации участниками арбитражного судопроизводства правомочий, предоставленных им законодательством. Исходя из состава субъектов арбитражного процесса, можно сказать, что наличие данных условий способствует, во-первых, достижению целей обратившихся в суд субъектов, а во-вторых, реализации компетенции уполномоченных судов и их должностных лиц по осуществлению правосудия по отдельным делам и по осуществлению судебной власти в целом.

Государство посредством проводимой им политики, вводя нормы, регулирующие условия деятельности субъектов арбитражного процесса, дифференцирует их на два базовых вида:

- 1) регламентирующие правовой статус субъектов процессуальных правоотношений;
- 2) устанавливающие права и обязанности, непосредственно связанные с реализацией субъектом его функций в арбитражном процессе, а также ответственность субъекта за злоупотребление правом и неисполнение обязанности.

В обозначенном контексте данные условия коррелируются с такими юридическими категориями, как правоспособность, дееспособность и правосубъектность, выражающими законодательную модель отношения «субъект – объект защиты – правоотношение».

В связи с этим рассмотрение политико-законодательной регламентации правового статуса и объема субъективных прав и обязанностей, пределов компетенции участников арбитражных процессуальных правоотношений приводит к выводу, что одной из основополагающих задач цивилистики на современном этапе является детальное определение понятия «правосубъектность» и его разграничение с названными правовыми категориями.



---

Указанная задача приобретает особую актуальность в связи с предпринятыми Российской Федерацией шагами по пересмотру участия российских граждан и юридических лиц в международных экономических отношениях, по расширению внутрисударственных возможностей развития предпринимательства и защиты прав.

В юридической литературе можно выделить несколько подходов к пониманию правосубъектности. Первая группа ученых, указывая на отсутствие в законодательстве дефиниции правосубъектности, отрицает необходимость введения данного понятия в правовую теорию [1, с. 84; 2, с. 24; 3, с. 26–29]. Вторая группа ученых идет по пути отождествления понятий «правоспособность» и «правосубъектность» [4, с. 79; 5, с. 6; 6, с. 13]. Третья группа исследователей отмечает равнозначность не только терминов «правосубъектность» и «правоспособность», но, в некоторых случаях, и «правосубъектность» и «дееспособность» [7, с. 26–27]. Представители четвертого направления, рассматривающие правосубъектность как отдельную категорию, также расходятся в позициях относительно категории «правосубъектность».

Одни ученые понимают ее как способность быть потенциальным участником правоотношения, как квалифицирующий признак субъекта [8, с. 11; 9, с. 26], его статическое свойство [10, с. 56].

Кроме того, сторонниками признания правосубъектности высказана отдельная точка зрения, согласно которой данная категория должна иметь не только абстрактное, но и конкретное содержание [11, с. 39], проявляться в деятельности субъектов, осуществляющих свои права и обязанности [10, с. 56].

Соглашаясь с последним мнением, хотелось бы также акцентировать внимание на том положении, что содержание правосубъектности обязательно должно быть закреплено в правовых нормах. Это положение вытекает из двойственной природы правосубъектности.

Правосубъектность представляет собой общественно-юридическую и политико-правовую категорию. Общественно-политический аспект проявляется в установлении равенства прав субъектов вне зависимости от их расы, пола, национальной принадлежности, материального положения и иных факторов. Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности. Юридический аспект правосубъектности заключается в обязательном нормативном определении статуса и признаков субъектов правоотношений [12, с. 24].

Существование самостоятельного института гражданской и арбитражной процессуальной правосубъектности также является дискуссионным вопросом правовой науки. Суждения ученых в данном случае

---

---

базируются на методологическом посыле о возможности выделения гражданской процессуальной правоспособности. Обобщая мнения ученых, можно констатировать наличие двух противоположных мнений по данному вопросу. Первое из них указывает либо на отсутствие данного института, либо на его обусловленность институтом гражданской правоспособности [13, с. 274–277; 14, с. 95]. Сторонники второго мнения подчеркивают наличие особого, отличного от гражданско-правового, статуса субъектов процессуальных правоотношений (стороны, лица, участвующего в деле, и т.д.) и вытекающую из данного статуса возможность обладания процессуальными правами [15, с. 101; 16, с. 18; 17, с. 26; 18, с. 22; 3, с. 26–29; 19, с. 42].

На наш взгляд, разрешить теоретические проблемы исследования понятия и содержания процессуальной правосубъектности можно благодаря осуществлению структурного анализа данной категории. Структурный анализ, в частности, показывает, что содержанию процессуальной правосубъектности присущи такие признаки, как институциональность и функциональность, позволяющие осуществить разграничение института процессуальной правосубъектности от иных явлений правовой действительности.

*Институциональность* выражает статические свойства правосубъектности. К ним относятся вариативные показатели, в которых отражается факт рождения и гражданство индивидуального субъекта, факт образования юридического лица, факт регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, факт принятия лицом полномочий при вступлении в должность и т.п. Все эти признаки и свойства определяют правовое положение субъекта, его потенциальную взаимосвязь с объектом защиты – субъективным правом или законным интересом.

Так, согласно ст. 43 АПК РФ, процессуальная правоспособность признается в равной мере за всеми гражданами и организациями, обладающими, согласно законодательству РФ, правом на судебную защиту прав, свобод и законных интересов. Дела организаций ведут в арбитражном суде их органы, действующие в соответствии с федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами организаций (ст. 59 АПК РФ).

Оговоркой, характеризующей именно процессуальную правосубъектность, является указание на обладание правом на судебную защиту. Отсюда можно сделать вывод, что процессуальная правосубъектность связана не с гражданскими правами, а с правами, позволяющими реализовать право на судебную защиту, – предъявлять иск, изменять основание или предмет иска, увеличивать или уменьшать размер ис-

---

ковых требований, отказываться от иска, признавать иск, оканчивать дело мировым соглашением, передавать спор на рассмотрение третейского суда, знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства и др.

Объективными пределами гражданской правосубъектности являются имущественные и неимущественные права граждан и организаций, являющиеся объектом гражданских правоотношений (в узком смысле; в широком смысле субъекты являются участниками трудовых, жилищных, семейных, налоговых и иных правоотношений, т.е. более правильным было бы говорить о материальной правосубъектности). Следует также отметить, что правосубъектность в материальных правоотношениях отличается тем, что она может быть ограничена. Для юридических лиц ограничение наступает в силу наличия у них специальной правоспособности, а также в иных случаях, предусмотренных законом. Для физических лиц ограничение правосубъектности связано с недостижением возраста совершеннолетия и с принятием решения суда об ограничении дееспособности гражданина, который вследствие пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение. Процессуальная правоспособность, в отличие от гражданской, не может быть ограничена, что определяется целым рядом процессуальных норм, гарантирующих судебную защиту прав граждан. К ним можно отнести правила ст. 4 АПК РФ о недействительности отказа от права на обращение в арбитражный суд, ст. 49 АПК РФ о контроле суда за осуществлением истцом отказа от иска, уменьшением размера исковых требований, признанием ответчиком иска, заключением сторонами мирового соглашения.

Если процессуальные права являются объективными пределами процессуальной правосубъектности, то состав участников процессуальных правоотношений представляет собой ее субъективные пределы.

Субъекты процессуальных правоотношений неоднородны. Одни из них имеют самостоятельный юридический интерес в процессе (материальный – стороны, третьи лица, заявители, заинтересованные лица; процессуальный – прокурор, субъекты, выступающие в защиту прав иных лиц), другие – не имеют такового, а лишь содействуют осуществлению правосудия (свидетели, эксперты, переводчики и др.). Особая роль в процессе принадлежит суду. Вопрос о том, можно ли назвать суд субъектом общих процессуальных правоотношений, также является спорным [20, с. 95]. Таким образом, перед учеными встает теоретическая проблема возможности распространения понятия про-

---

---

цессуальной правосубъектности на всех участников гражданского судопроизводства. Некоторые авторы отвечают на этот вопрос положительно, признавая наличие правоспособности и дееспособности у всех участников судопроизводства [21, с. 46–47; 22, с. 66–67; 19, с. 46; 23, 7–8; 24, с. 25; 25, с. 126].

На наш взгляд, следует согласиться с М. Ш. Пацация, что процессуальная правосубъектность не может распространяться на суд и иных субъектов, не имеющих материальной заинтересованности в исходе дела, поскольку Конституция РФ, Федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации», «Об арбитражных судах в Российской Федерации», АПК РФ связывают способность обладать и реализовывать процессуальные права с наличием у субъекта права на судебную защиту своих прав и законных интересов [26, с. 124].

*Функциональность* как признак правосубъектности отражает ее результативное воздействие на правоотношения. Это проявляется, во-первых, в возможности защиты прав и законных интересов субъекта путем применения судебной процедуры; во-вторых, в установленном правовом режиме, т.е. в общей направленности действия юридических норм, регулирующих отношения с участием правообладателя; в-третьих, в реализации субъективных прав и обязанностей в конкретном правоотношении; в-четвертых, в индивидуализации прав и обязанностей субъекта в зависимости от обстоятельств правоотношения.

Таким образом, с учетом контекста современной политико-правовой ситуации, арбитражная процессуальная правоспособность является самостоятельным институтом арбитражного процессуального права, определяющим статус участников арбитражных процессуальных правоотношений, их права, обязанности и ответственность, устанавливающим потенциальную и результативную возможность защиты своих прав и законных интересов правообладателей.

### Список литературы:

1. Матузов, Н.И. Субъективные права граждан СССР / Н.И. Матузов; под общ. ред. И.Е. Фарбера. Саратов : Приволжск. кн. изд-во, 1966.
2. Корецкий, В.И. Гражданское право и гражданские правоотношения в СССР / В.И. Корецкий. – Душанбе : Ирфон, 1967. – 128 с.
3. Чечина, Н.А. Гражданские процессуальные отношения / Н.А. Чечина. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1962. – 68 с.
4. Братусь, С.Н. Субъекты гражданского права / С.Н. Братусь. – М. : Госюриздат, 1950. – 367 с.
5. Мицкевич, А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Госюриздат, 1962. – 213 с.

О природе правосубъектности в арбитражном процессе  
с точки зрения реализации современной правовой политики

6. Потюков, А.Г. Правоспособность и дееспособность граждан по советскому гражданскому праву: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Г. Потюков. Л., 1954.

7. Венедиктов, А.В. О субъектах социалистических правоотношений / А.В. Венедиктов // Советское государство и право. – 1955. – № 6. – С. 17–28.

8. Красавчиков, О.А. Гражданская правосубъектность как правовая форма / О.А. Красавчиков // Правовые проблемы гражданской правосубъектности : межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. О.А. Красавчиков. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1978. – Вып. 62. – С. 5–26.

9. Веберс, Я.Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве / Я.Р. Веберс. – Рига : Зинатне, 1976. – 231 с.

10. Илларионова, Т.И. Структура гражданской правоспособности / Т.И. Илларионова // Правовые проблемы гражданской правосубъектности : межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. О.А. Красавчиков. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1978. – Вып. 62. – С. 54–64.

11. Яковлев, В.Ф. Отраслевой метод регулирования и гражданская правосубъектность / В.Ф. Яковлев // Правовые проблемы гражданской правосубъектности : межвуз. сб. науч. тр. / отв. ред. О.А. Красавчиков. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1978. – Вып. 62. – С. 27–44.

12. Андреев, В.К. Проблемы правосубъектности в предпринимательской деятельности / В.К. Андреев // Правовое регулирование предпринимательской деятельности. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1995. – С. 17–26.

13. Флейшиц, Е.А. Соотношение правоспособности и субъективных прав / Е.А. Флейшиц // Вопросы общей теории советского права : сб. ст. – М. : Госюриздат, 1960. – С. 255–283.

14. Клейнман, А.Ф. Советский гражданский процесс: учебник / А.Ф. Клейнман. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1954. – 407 с.

15. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу РСФСР (научно-практический) / под ред. М.С. Шакарян. – М. : Юристъ, 2000. – 879 с.

16. Гражданско-правовое положение личности в СССР / отв. ред.: Н.С. Маленин. – М. : Наука, 1975. – 399 с.

17. Абрамов, С.Н. Гражданский процесс / С.Н. Абрамов. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 483 с.

18. Чечот, Д.М. Участники гражданского процесса / Д.М. Чечот. – М. : Госюриздат, 1960. – 190 с.

19. Мельников, А.А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе / А.А. Мельников. – М. : Наука, 1969. – 247 с.

20. Загайнова, С.К. К вопросу о гражданской процессуальной правоспособности / С.К. Загайнова // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2004. – № 3. – С. 94–103.

21. Зейдер, Н.Б. Гражданские процессуальные правоотношения / Н.Б. Зейдер. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1965. – 74 с.

22. Советское гражданское процессуальное право : учебник / под общ. ред. К.С. Юдельсона. – М. : Юрид. лит., 1965. – 471 с.

23. Вукот, М.А. Проблема правового регулирования процессуального положения и деятельности сторон в советском гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М.А. Вукот. – Свердловск, 1971. – 34 с.

---

24. Щеглов, В.Н. Субъекты судебного гражданского процесса : лекции для студентов / В.Н. Щеглов. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1979. – 129 с.

25. Якубов, С.А. Субъекты советского гражданского процессуального права / С.А. Якубов. – Ташкент : Фан, 1973. – 260 с.

26. Пацация, М.Ш. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / М.Ш. Пацация; под ред. Г.А. Жилина. – М. : Велби, 2003. – 840 с.

**Е. Н. Пастушенко,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры финансового,  
банковского и таможенного права  
имени профессора  
Нины Ивановны Химичевой  
Саратовской государственной  
юридической академии

**Л. Н. Земцова,**  
кандидат юридических наук,  
преподаватель колледжа  
Поволжского института (филиала)  
Всероссийского государственного  
университета юстиции  
(РПА Минюста России) в г. Саратове,  
председатель суда общей  
юрисдикции (в отставке)

**М. А. Голубитченко,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры финансового,  
банковского и таможенного права  
имени профессора  
Нины Ивановны Химичевой  
Саратовской государственной  
юридической академии

**E. N. Pastushenko,**  
*Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Financial, Banking  
and Customs Law Department  
named after Professor Nina Ivanovna  
Himicheva of the Saratov State Law  
Academy*

**L. N. Zemtsova,**  
*PhD of Law, Lecturer at the College  
of the Volga Region Institute (branch)  
of the All-Russian State University  
of Justice (RPA, Ministry of Justice  
of Russia) in Saratov, Retired Chairman  
of the court of general jurisdiction*

**M. A. Golubitchenko,**  
*PhD of Law, Associate Professor  
of the Financial, Banking and Customs  
Law Department named after  
Professor Nina Ivanovna Himicheva  
of the Saratov State Law Academy*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-278-283

## **ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОРГАН ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ИНВЕСТОРОВ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ И ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена общественно значимым характером контрольно-надзорной деятельности Банка России в банковской системе и на финансовом рынке в современный период. Цель статьи – выявить финансово-правовые и административно-правовые аспекты правосубъектности Центрального банка РФ в сфере защиты прав инвесторов на финансовом рынке и потребителей финансовых услуг, включая банковские услуги. Авторами использованы междисциплинарный подход и формально-юридический метод, а также общенаучные методы. Отмечается обоснованность рассмотрения полномочий Банка России в указанной сфере общественных отношений с позиций публичного банковского права как подотрасли финансового права и теории административного права о месте Центрального банка РФ в системе органов публичного управления. Изложены авторские аргументы в поддержку предложения о сосредоточении полномочий по защите прав потребителей финансовых услуг, включая банковские услуги, в ведении Центрального

---

банка РФ. Подчеркивается актуальность деятельности Банка России по защите прав неквалифицированных инвесторов на финансовом рынке и обсуждения Банком России и Минфином России защиты прав неквалифицированных криптоинвесторов.

**Ключевые слова:** Центральный банк РФ (Банк России), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), финансовые услуги, банковские услуги, защита прав инвесторов на финансовом рынке и потребителей финансовых услуг.

## THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION AS A LEGAL BODY FOR THE PROTECTION OF INVESTORS' RIGHTS IN THE FINANCIAL MARKET AND CONSUMERS OF FINANCIAL SERVICES: FINANCIAL, LEGAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS

**Abstract:** *the relevance of the article is due to the modern socially significant nature of the control and supervisory activities of the Bank of Russia in the banking system and in the financial market. The purpose of the article is to identify financial, legal and administrative aspects of the Central Bank of the Russian Federation legal status including the protection of investors' rights in the financial market and consumers of financial and banking services.*

*An interdisciplinary approach and a formal legal method, as well as general scientific methods have been used in this research paper. The authors note the necessity of considering the powers of the Bank of Russia in public relations from the standpoint of public banking law as a sub-branch of financial law and the theory of administrative law on the place of the Central Bank of the Russian Federation in the public administration system.*

*There are also supportive arguments of the proposal to concentrate the powers to protect consumers' rights of financial and banking services under the jurisdiction of the Central Bank of the Russian Federation. The significance of the Bank of Russia's activities to protect the rights of unqualified investors in the financial market and the discussion between the Bank of Russia and the Ministry of Finance of Russia on the protection of unqualified crypto investors is emphasized in this article.*

**Keywords:** *the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia), the Federal Service for Supervision of Consumer Rights Protection and Human Welfare (Rosпотребнадзор), financial services, banking services, protection of the rights of investors in the financial market and consumers of financial services.*

Защита прав потребителей финансовых услуг является приоритетным направлением правовой политики в современный период развития российской государственности. Это находит отражение в программных правовых актах Центрального банка РФ, издаваемых им на основании Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [1] начиная с 1 сентября 2013 г., когда Банк России был наделен статусом мегарегулятора финансового рынка и получил полномочия по регулированию, контролю и надзору на финансовом рынке. Речь идет о следующих подготовленных Банком России стратегических документах:



Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов [2], Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов [3], Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 годов [4]. В Банке России создана и функционирует как структурное подразделение Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг [5]. При этом Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), являющаяся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, а также по организации и осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей [6], также реализует полномочия по защите прав потребителей банковских и финансовых услуг. Изложенное свидетельствует о необходимости взаимодействия Банка России и Роспотребнадзора в сфере защиты прав потребителей банковских и финансовых услуг на современном этапе, об актуальности исследования финансово-правовых и административно-правовых аспектов по данной проблематике с научно-теоретических и практических позиций.

В науке справедливо подчеркивается важность финансово-правовых и административно-правовых аспектов регулирования экономики [7, с. 182–193]. Так, Е.Л. Васяниной при исследовании разработанного в теории административного права функционального подхода к правовому регулированию управления развитием экономики сделан вывод о том, что «одно из направлений работы по совершенствованию государственного регулирования экономики должно быть нацелено на разграничение государственных функций между федеральными органами исполнительной власти» [7, с. 182]. Данное суждение имеет значение и для разграничения функций Банка России и Роспотребнадзора в сфере защиты банковских и финансовых услуг. При анализе вопросов публичного банковского права предложена концепция рассмотрения правосубъектности Банка России как органа по защите прав потребителей финансовых услуг [8, с. 430–443]. Заслуживает внимания вывод о том, что «государственно-правовое регулирование отношений в банковской сфере осуществляется посредством норм банковского публичного права», определяемого как подотрасль финансового права [9, с. 208]. Саратовская школа финансового права имени профессора Н.И. Химичевой также об-

ращает внимание на компетенцию Банка России по защите прав потребителей финансовых услуг в числе современных тенденций развития финансовой правосубъектности Банка России [10, с. 93–98]. Исходя из изложенных доводов, следует обратить внимание на предложения «передать в полном объеме функцию защиты прав потребителей финансовых услуг, включая банковские, в ведение Центрального банка Российской Федерации; принять специальный закон о защите прав потребителей финансовых услуг либо дополнить соответствующей главой Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” [11, с. 24], которые заслуживают поддержки.

Действительно, Роспотребнадзор руководствуется в своей деятельности Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, международными договорами РФ, а также Положением о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (п. 2 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. от 2 октября 2021 г.)). Но в этом перечне нет нормативных актов Банка России, которым должны следовать финансовые организации при оказании финансовых услуг и на несоблюдение которых потребители финансовых услуг указывают в жалобах на действия финансовых организаций. Кроме того, Банк России рассматривается в науке административного права как иной административно-публичный орган [12, с. 6, 12]. Не без оснований озвучена позиция о том, что в Российской Федерации начинает формироваться система органов публичного управления, в которую входят в том числе государственные органы, наделенные правоприменительными, властными полномочиями, к которым отнесен и Центральный банк РФ, и его органы [13, с. 33]. Поэтому заслуживает поддержки предложение «выработать стратегию и тактику правовой политики в сфере государственного контроля и надзора» [14, с. 24], что вполне востребовано и для контрольно-надзорной деятельности Центрального банка РФ, включая поведенческий надзор Банка России, обеспечивающий защиту прав потребителей финансовых услуг.

Представляется, что сосредоточение полномочий по защите прав потребителей банковских и финансовых услуг в ведении Центрального банка РФ в предстоящей перспективе отвечает требованиям принципа соразмерности и баланса интересов в системе российского законодательства [15, с. 38–42].

Актуальность данного предложения усиливается массовым приходом в последние годы на российский финансовый рынок неквалифицированных инвесторов. На повестке дня – защита прав неквалифицированных криптоинвесторов, что наблюдается в дискуссии Центрального банка РФ и Министерства финансов РФ о снижении рисков криптовалют, обозначенной в январе – феврале 2022 г. и продолжающейся в настоящее время [16, 17].

Таким образом, при рассмотрении правосубъектности Центрального банка РФ как органа по защите прав инвесторов на финансовом рынке и потребителей финансовых услуг, включая банковские услуги, следует учитывать финансово-правовые и административно-правовые аспекты в их взаимосвязи и взаимообусловленности, что требует определенных законодательных решений.

### Список литературы:

1. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790; 2022. – № 1, ч. 1, ст. 53.

2. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. – URL: [http://www.cbr.ru/Content/Document/File/44188/onrfr\\_2016-18.pdf](http://www.cbr.ru/Content/Document/File/44188/onrfr_2016-18.pdf) (дата обращения: 21.02.2022).

3. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов. – URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/71220/main\\_directions.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf) (дата обращения: 21.02.2022).

4. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 годов. – URL: [https://cbr.ru/Content/Document/File/131935/onrfr\\_2021-12-24.pdf](https://cbr.ru/Content/Document/File/131935/onrfr_2021-12-24.pdf) (дата обращения: 21.02.2022).

5. Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг. – URL: [http://www.cbr.ru/about\\_br/bankstructute/szpp/#highlight=служба%7Сзащите%7Справ%7Спотребителей%7Собеспечению%7Сдоступности%7Сфинансовых%7Суслуг%7Сзащита](http://www.cbr.ru/about_br/bankstructute/szpp/#highlight=служба%7Сзащите%7Справ%7Спотребителей%7Собеспечению%7Сдоступности%7Сфинансовых%7Суслуг%7Сзащита) (дата обращения: 26.02.2022).

6. Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. от 2 октября 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 28, ст. 2899; 2021. – № 41, ст. 6985.

7. Васянина, Е.Л. Финансово-правовые и административно-правовые аспекты регулирования экономики / Е.Л. Васянина // Правовая политики и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1(85). – С. 182–193.

8. Рождественская, Т.Э. Публичное банковское право : учебник для магистров / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов. – М. : Проспект, 2016. – 448 с.

9. Яковлева, М.А. Государственно-правовое регулирование отношений в банковской сфере / М.А. Яковлева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1(85). – С. 204–209.

10. Belikov, E.G. Financial Legal Personality Of Bank Of Russia: Development Trends / E.G. Belikov, N.I. Zemlyanskaya, V. V. Popov ; S. Afanasyev, A. Blinov & N. Kovaleva (eds.) // State and Law in the Context of Modern Challenges. – 2022. – Vol. 122: European Proceedings of Social and Behavioural Sciences (pp. 93–98). European Publisher. – URL: <https://doi.org/10.15405/epsbs.2022.01.16> (дата обращения: 21.02.2022).

11. Турбанов, А.В. Саморегулирование и защита прав потребителей банковских услуг / А.В. Турбанов // Банковское право. – 2020. – № 4. – С. 15–26.

12. Стахов, А.И. Публичная администрация в России: понятие, система и структура / А.И. Стахов, Н.В. Ландерсон // Административное право и процесс. – 2021. – № 10. – С. 4–15.

13. Спиридонов, П.Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права / П.Е. Спиридонов // Административное право и процесс. – 2021. – № 8. – С. 29–34.

14. Соколов, А.Ю. Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 2(79) – С. 24–34.

15. Белоусов, С.А. Принцип соразмерности и баланс интересов в системе российского законодательства: общетеоретический ракурс рассмотрения проблемы / С.А. Белоусов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 4(86). – С. 38–42.

16. Криптовалюты: тренды, риски, меры : доклад Банка России для общественных консультаций // Официальный сайт Банка России. – URL: [http://www.cbr.ru/content/document/file/13224/consultation\\_paper\\_20012022.pdf](http://www.cbr.ru/content/document/file/13224/consultation_paper_20012022.pdf) (дата обращения: 20.01.2022).

17. Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют // Официальный сайт Правительства РФ. – URL: <http://government.ru/news/44519> (дата обращения: 11.02.2022).

---

**Е. Н. Абанина,**  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры земельного  
и экологического права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**E. N. Abanina,**  
Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of Land and Environmental Law  
of the Saratov State Law Academy  
elena-abanina@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-284-290

## **ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК МЕРЫ ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

***Аннотация:** благоприятное состояние окружающей среды и рациональное природопользование обеспечиваются комплексом различных мер. В статье рассмотрена такая правовая мера, как юридическая ответственность, от которой во многом зависит экологическое состояние, поскольку ответственность принуждает пользователей соблюдать экологические требования. Автором выявлена роль юридической ответственности как средства обеспечения защиты окружающей среды, проанализированы данные российской статистики относительно количества и доли экологических преступлений в массе общих преступлений, доказана связь юридической ответственности с состоянием окружающей среды. В ходе исследования обнаружены проблемы низкой эффективности юридической ответственности в сфере использования природных ресурсов и защиты окружающей среды. В заключение предложены меры повышения эффективности юридической ответственности за совершение экологических проступков и преступлений как средства защиты окружающей среды и обеспечения рационального природопользования. Используемые методы исследования: анализ, синтез, диалектический метод.*

***Ключевые слова:** защита окружающей среды, рациональное природопользование, юридическая ответственность.*

## **ON THE EFFICIENCY OF LEGAL LIABILITY AS A ENVIRONMENTAL PROTECTION METHOD**

***Abstract:** environmental health and sustainability are ensured through a variety of measures. The author examines the legal measure of legal liability. The latter largely determines the state of the environment, since liability compels users to comply with environmental requirements. The author identified the role of legal liability as a means of protecting the environment, analysed Russian statistical data on the number and proportion of environmental crimes in the overall crime rate, and proved the connection between legal liability and the state of the environment. The study revealed problems of low effectiveness of legal liability in the area of natural resource use and environmental protection. In conclusion, the author proposes measures to increase the effectiveness of legal liability for environmental offences and crimes as a means of protecting the environment and ensuring the rational use of natural resources. Defects in the legislation in the field of management are identified and proposals for their elimination are formulated. Research methods used: analysis, synthesis, dialectical method.*

***Keywords:** environmental protection, rational nature management, legal liability.*

---

Защита окружающей среды и рациональное природопользование обеспечиваются комплексом мер, среди которых есть организационные, политические, экономические, информационные, правовые и другие. Одним из наиболее эффективных правовых средств является юридическая ответственность. В общем виде юридическая ответственность – это реакция государства на лицо, которое нарушило экологическое требование и причинило вред окружающей среде. Реакция государства выражается в санкциях, применяемых к нарушителю в зависимости от тяжести совершенного им экологического правонарушения. Опасность экологических правонарушений состоит в том, что они влекут причинение вреда окружающей среде, здоровью человека, иным охраняемым правом благам либо создают угрозу причинения такого вреда.

По своей сути юридическая ответственность выполняет функцию защиты окружающей среды от таких неблагоприятных последствий, как загрязнение, засорение, истощение, порча, деградация, сокращение биоразнообразия:

- за загрязнение атмосферного воздуха наступает административная, уголовная, имущественная, дисциплинарная ответственность (санкции: штраф, лишение права заниматься деятельностью, лишение свободы, арест, возмещение причиненного ущерба);

- за загрязнение и засорение вод, истощение водных ресурсов наступает административная, уголовная, имущественная, дисциплинарная ответственность (санкции: штраф, лишение права заниматься деятельностью, возмещение причиненного ущерба, восстановление нарушенного состояния природного объекта (очистка водных объектов));

- за истощение лесных ресурсов (обезлесение), деградацию лесной экосистемы, сокращение лесного биоразнообразия наступает административная, уголовная, имущественная, дисциплинарная ответственность (санкции: штраф, лишение права заниматься деятельностью, приостановление деятельности, лишение свободы, возмещение причиненного ущерба, восстановление состояния нарушенного природного объекта (восстановление леса), расторжение договора);

- за сокращение биоразнообразия, сокращение объектов животного мира наступает административная, уголовная, имущественная, дисциплинарная ответственность (санкции: лишение права заниматься деятельностью, приостановление деятельности, лишение свободы, возмещение причиненного ущерба).

Однако в настоящее время юридическая ответственность не выполняет в полном объеме своих функций, что подтверждается ста-

статистическими данными. За последние 30 лет в России статистика преступлений, в том числе экологических, свидетельствует об увеличении их числа в один период и о резком снижении в другой: в 2000 г. было зарегистрировано 14 818 преступлений, в 2006 г. – уже 41 883. Таким образом, за шесть лет рост преступлений составил около 280 %. Количество преступлений за период с 2008 по 2021 г. (2008 г. – 46 тыс. преступлений; 2010 г. – 39 тысяч; 2011 г. – 29 тысяч; 2012 г. – 27 тысяч; 2017 г. – 23 тысячи, 2018 г. – 23 тысячи, 2020 г. – 22 тысячи; 2021 г. – 20 тысяч) иллюстрирует их резкое снижение, что должно свидетельствовать о снижении негативной нагрузки на окружающую среду. Вместе с тем информация общественных экологических организаций, исследования ученых [1], официальные доклады о загрязнении природы [2, 3] подтверждают тот факт, что данные официальной статистики зарегистрированных преступлений не показывают реальной ситуации с состоянием экологической преступности. Во многом это связано с латентным, или скрытым, характером экологических преступлений. Доля таких скрытых преступлений, по мнению многих общественников, составляет 80–99 %. Объективные данные говорят о сложности, если не невозможности снижения негативного влияния на окружающую среду. Например, одними из нарушителей и серьезных загрязнителей окружающей среды являются промышленные предприятия, которые ориентированы на быстрое получение прибыли, и, следовательно, экологические требования в их деятельности, как правило, не соблюдаются. Предприятия не вкладываются в экологизацию производства: не меняют устаревшее оборудование, не закупают новые системы очистки воздуха и воды и прочее, т.к. в современных условиях экономические интересы фактически преобладают над экологическими [4]. Ситуация осложняется еще и тем, что крупные промышленные предприятия, которые выступают в качестве основных загрязнителей, были построены в середине прошлого века, не оборудованы современными средствами очистки, что влечет увеличение уровня выбросов загрязняющих веществ.

Учитывая данные статистики экологических преступлений и иные причины, способствующие такому состоянию окружающей среды (латентный характер экологических преступлений, коррупция, низкая эффективность работы правоохранительных органов, отсутствие необходимых экологических экспертов [5, 6]), выразим уверенность в том, что повышение эффективности юридической ответственности способно обеспечить эффективную защиту окружающей среды.

Рассмотрим причины низкой эффективности юридической ответственности как средства защиты окружающей среды и рациональ-



ного природопользования, имеющие непосредственное отношение к элементам юридической ответственности, закрепленной в законе.

Во-первых, при применении административной и уголовной ответственности не соблюдается соразмерность санкций юридической ответственности тяжести правонарушения, в связи с чем наблюдается полюсная ситуация: с одной стороны, ответственность выражается в мягких санкциях, лишенных смысла наказания, а с другой стороны, за небольшие нарушения назначаются слишком жесткие карательные меры. Приведем примеры такого несоответствия.

1. В законодательстве закреплено требование к лесопользователям иметь в наличии передвижные средства пожаротушения (в том числе малый лесопатрульный комплекс или легковой автомобиль повышенной проходимости с комплектом пожарно-технического вооружения), пожарную мотопомпу, комплект напорных пожарных рукавов, пожарный инструмент [7]. Невыполнение такого требования в части охраны лесов от пожаров ведет к досрочному расторжению договора пользования лесным участком, принудительному прекращению права пользования лесным участком. На наш взгляд, данное наказание слишком жесткое. В современных экономических условиях каждому мелкому лесопользователю сложно приобрести все необходимое пожарное оборудование, которое в большинстве своем импортное. В данном случае необходимо не наказывать лесопользователей, а помогать им посредством установления льготного периода в приобретении и оснащении лесохозяйственной деятельности оборудованием, предоставления финансовой помощи (субсидий, кредитов, грантов) на приобретение такого оборудования.

2. Уголовный кодекс РФ предусматривает уголовную ответственность за уничтожение или повреждение лесных и иных насаждений путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения или иного негативного воздействия [8]. Объективная сторона преступления состоит в зажигании травы, разведении костров, использовании горючих материалов. Наказание наступает в основном в виде штрафа (альтернативный вариант – лишение свободы, однако на практике этот вид наказания применяется крайне редко), что, по нашему мнению, является слишком мягким наказанием и не способствует сохранению окружающей среды, поскольку последствиями такого преступления могут стать полное уничтожение лесных насаждений (полное сгорание или усыхание насаждений) и причинение вреда всей экологической системе лесного участка [9]. В этом случае штраф не выступает ни карой, ни превентивной мерой (взимание штрафа не соответствует общественной опасности деяния и не служит целям предупреждения



---

совершения новых лесонарушений [10]). На наш взгляд, в условиях выполнения Российской Федерацией требований лесоклиматической повестки, среди которых обязательное увеличение лесистости территории, борьба с лесными пожарами, следует пересмотреть санкции за совершение указанного преступления в сторону ужесточения.

Во-вторых, до сих пор спорным в России остается вопрос о необходимости привлечения к уголовной ответственности юридических лиц [11, 12, 13]. В настоящее время наибольший экологический вред причиняют именно предприятия своими выбросами и сбросами загрязняющих веществ в атмосферный воздух, в водные объекты, а не единичные граждане. Придерживаясь своей цели – максимизации прибыли – предприятия достигают ее за счет исключения экологических интересов из интересов предприятия и за счет загрязнения окружающей среды. В современных реалиях такая возможность является оправданной, поэтому считаем целесообразным предложить поддержать практику зарубежных государств по закреплению уголовной ответственности организаций, предприятий за экологические преступления [14].

В-третьих, много вопросов вызывает применение мер имущественной ответственности, которая выражается в возмещении причиненного вреда окружающей среде. Возмещение ущерба по общим правилам происходит в натуральной или в денежной форме. В случае если вред возмещается в натуре, т.е. посредством восстановления нарушенного состояния окружающей среды, то можно предположить, что все средства нарушителя идут на восстановление окружающей среды. Этот способ представляется наиболее эффективным в целях скорейшего восстановления природных ресурсов. «При этом необходимо одновременное соблюдение следующих условий: возмещение вреда в натуре возможно только на основании решения суда; ответчик до судебного решения не предпринимал мер по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды; у ответчика разработан проект восстановительных работ; восстановление нарушенного состояния окружающей среды производится только за счет средств ответчика» [15]. В случае если вред возмещается посредством денежной формы, то гарантии направления средств нарушителя на восстановление нарушенной среды нет, т.к. «у государства нет обязательства потратить все средства, которые поступили в счет возмещения вреда окружающей среде, на восстановление нарушенной окружающей среды» [16, с. 2]. Полагаем, что в эпоху экологического кризиса, деградации окружающей среды есть необходимость восстановить экологический фонд как место аккумуляции всех средств, поступающих

---

в счет возмещения экологического ущерба, и направить полученные средства на восстановление нарушенного состояния.

В целях повышения эффективности юридической ответственности за экологические правонарушения предлагаем следующие меры.

1. Необходимо совершенствовать экологическое, административное и уголовное законодательства с целью устранения противоречий в установлении наказания, не соответствующего реальной тяжести совершенного экологического правонарушения.

2. Следует вернуться к рассмотрению на государственном уровне вопроса об установлении уголовной ответственности за совершение экологических преступлений организациям, ведущим хозяйственную деятельность, причиняющим ущерб окружающей среде.

3. Целесообразно возобновить деятельность экологического фонда, в рамках которого будут аккумулироваться средства, поступившие в качестве возмещения экологического вреда, и определяться направления по восстановлению окружающей среды, которые будут финансироваться за счет этих денежных средств.

### Список литературы:

1. Харьков, В.Н. Проблемы развития экологического и природоресурсного законодательства Российской Федерации в контексте модернизации функционирования публичной власти / В.Н. Харьков // Экологическое право. – 2021. – № 1. – С. 14–18.

2. О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2020 году. Государственный доклад. – М. : Минприроды России ; МГУ имени М.В. Ломоносова, 2021. – 864 с.

3. Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ эффективности использования лесных ресурсов Российской Федерации в 2016–2018 годах» [Электронный ресурс]. – URL: <https://ach.gov.ru/checks/9612> (дата обращения: 01.02.2022).

4. Абанина, Е.Н. Экологизация производства в Российской Федерации: механизм реализации, опыт зарубежных стран / Е.Н. Абанина, В.А. Попкова // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 5(108). – С. 288–291.

5. Давыдова, Г.В. Совершенствование законодательного регулирования санитарных рубок как фактор нейтрализации теневого сектора лесопромышленного комплекса / Г.В. Давыдова, М.И. Тагиев, И.С. Кородюк, И.О. Кравченко, Г.Н. Макарова // Всероссийский криминологический журнал. – 2019. – Т. 13, № 6. – С. 909–920.

6. Максименко, В.А. О состоянии работы правоохранительных органов по противодействию преступлениям в сфере лесопользования / В.А. Максименко // Прокурор. – 2016. – № 2. – С. 92–97.

7. Лесной кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50, ст. 5278.

---

8. Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 28 января 2022 г., с изм. от 24 февраля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.

9. Конфоркин, И. А. Уголовная ответственность за незаконную рубку лесных насаждений: монография / И. А. Конфоркин // СПС «КонсультантПлюс».

10. Лачин, А. А. Уголовно-правовая охрана лесов в законодательстве России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Лачин. – Рязань, 2004. – 17 с.

11. Наумов, А. В. Уголовная ответственность юридических лиц / А. В. Наумов // Lex russica. – 2015. – № 7.

12. Волженкин, Б. В. Уголовная ответственность юридических лиц / Б. В. Волженкин. – СПб. : Юрид. ин-т Генер. прокуратуры РФ, 1998. – 40 с.

13. Белоцерковский, С. Д. Направления оптимизации уголовного законодательства в контексте оптимизации системы правового регулирования борьбы с организованной преступностью / С. Д. Белоцерковский // Lex russica. – 2018. – № 1. – С. 126–143.

14. Амирджания, А. А. Ответственность за преступления в сфере экологии по законодательству зарубежных стран / А. А. Амирджания // Экологическое право. – 2020. – № 5. – С. 30–32.

15. Тихомирова, Л. А. Возмещение вреда окружающей среде, причиненного экологическим правонарушением / Л. А. Тихомирова // СПС «КонсультантПлюс».

16. Сорокина, Т. Ю. Краткий обзор общих принципов возмещения ущерба окружающей среде, закрепленных в российском законодательстве / Т. Ю. Сорокина // Науки о Земле и окружающей среде. – 2019. – № 263(012070).

---

**Е. В. Покачалова,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой финансового,  
банковского и таможенного права  
имени профессора  
Нины Ивановны Химичевой  
Саратовской государственной  
юридической академии

**М. В. Гудкова,**  
кандидат юридических наук,  
юрисконсульт 1 категории  
АО «НПП «Алмаз»»

**E. V. Pokachalova,**  
Doctor of Law, Professor,  
Head of the Financial, Banking  
and Customs Law Department  
named after Professor Nina Ivanovna  
Khimicheva of the Saratov State  
Law Academy

**M. V. Gudkova,**  
Candidate of Legal Sciences, Legal  
Adviser of the 1st category  
JSC «Scientific and Production  
Enterprise “Almaz”»

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-291-296

## **К ВОПРОСУ О ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ФИНАНСОВЫХ ЭКОСИСТЕМ В РАМКАХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ\***

**Аннотация:** в статье рассматриваются дискуссионные вопросы, связанные с развитием и распространением цифровизации и искусственного интеллекта в финансовой и банковской сфере государства. Выделяются особенности зарубежных и отечественных финансовых экосистем. Анализируются проблемы финансово-правового регулирования деятельности финансовых экосистем в Российской Федерации и предлагается авторская позиция по направлениям модернизации отечественного законодательства в сфере цифровых финансовых платформ.

**Ключевые слова:** финансовая система, финансовые и банковские экосистемы, финансово-правовое регулирование, цифровизация, цифровые финансовые активы, финансовые платформы, финансовая грамотность, Банк России.

## **ON THE QUESTION OF PUBLIC AND LEGAL REGULATION OF FINANCIAL ECOSYSTEMS WITHIN THE DIGITALIZATION OF THE ECONOMY OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract:** this article discusses the issues related to the development and spread of digitalization and artificial intelligence in the financial and banking sector of the state. The authors highlight the features of foreign and domestic ecosystems and analyze the problems of financial and legal regulation of financial ecosystems activities in Russian Federation. The authors also propose their own approach to the modernization of domestic legislation in the field of digital financial platforms.

**Keywords:** financial system, financial and banking ecosystems, financial and legal regulation, digitalization, digital financial assets, financial platforms, financial literacy, Bank of Russia.

---

\* Статья подготовлена в рамках гранта РФФИ № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

---

Всемирная цифровизация экономического сектора, развитие IT-технологий и внедрение искусственного интеллекта в финансовые, денежные, банковские, страховые и инвестиционные отношения заставляют отечественное законодательство непрерывно видоизменяться, совершенствоваться и приспособливаться к поставленным вызовам. В качестве основной цели программы цифровизации экономики Российской Федерации, регламентированной Паспортом национального проекта Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [1], определено создание безопасной и общедоступной информационно-коммуникационной инфраструктуры цифровой экономики, охватывающей всю территорию государства. В связи с этим одной из первоочередных задач, стоящих перед рынком финансовых и банковских услуг, становится повышение уровня финансовой грамотности населения страны и создание общедоступных и понятных финансовых продуктов для потребителей. В XXI веке – веке изобилия предложений – происходит постоянный рост конкуренции среди участников финансовых отношений. Для того чтобы иметь возможность осуществлять свою деятельность и получать легальный доход, участники финансовых отношений вынуждены объединяться в финансовые конгломераты или финансовые экосистемы. Поэтому перед органами государственной власти и мегарегулятором финансового рынка – Банком России встает важная задача – разработать надежное нормативно-правовое регулирование в финансово-экономической сфере и создать благоприятную конкурентоспособную среду для всех участников финансовых отношений.

По сути финансовая экосистема есть не что иное, как бизнес-модель персонифицированной направленности, объединяющая между собой два или более юридических лица, предоставляющая различного рода информацию, услуги и товары, которые представлены на единой цифровой платформе в режиме онлайн.

На сегодняшний день зарубежный опыт финансовых экосистем таков, что известные мировые технологические гиганты, такие как Apple, Alibaba, Amazon, Facebook, Google, Microsoft и Tencent, весьма успешно развивают бизнес в различных сферах жизнедеятельности общества. Они являются признанными лидерами по реализации товаров и услуг, при этом вытесняя малых неконкурентоспособных игроков на экономической и финансовой арене. Данные компании объединяет то, что они первоначально создали свой бизнес на изобретении и совершенствовании информационных технологий, опираясь на инжиниринг и ноу-хау своей продукции, а уже потом стали осваивать

---

---

рынок недвижимости, общепотребительских товаров, финансовых, банковских, страховых услуг и т.д. Ситуация, которая складывается сегодня в Российской Федерации, на стремительное развитие которой, безусловно, влияет пандемия коронавирусной инфекции, показывает, что создание финансовых конгломератов возможно и весьма успешно на базе банковских организаций (АО «Альфа-Банк», Банк ВТБ (ПАО), ПАО «Сбербанк», АО «Тинькофф Банк»). Данный прецедент способствует становлению их деятельности, а также колоссальному влиянию инвестирования в развитие цифровизации экономического сектора государства, но при этом создает определенный риск для рынка финансовых и банковских услуг. В свою очередь, цифровые экосистемы на базе операторов сотовой связи и технологичных платформ, такие как ПАО «МТС», ПАО «Мегафон», ООО «Яндекс» и ООО «Mail.ru», тоже стремятся завоевать рынок финансовых и банковских услуг, создавая новые коммерческие предложения и персонализированные продукты для своих клиентов. В связи с этим за последние пять лет грань между банковской деятельностью, деятельностью цифровых финансовых платформ и систем онлайн-платежей стала размываться, а нередко модернизироваться в единую электронную систему с большим сервисом различного рода услуг.

Именно поэтому в 2020 и 2021 гг. органы законодательной власти приняли ряд федеральных законов, положивших начало регулированию сферы цифровизации финансово-экономического сектора государства: Федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» [2], Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [3], Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4]. В свою очередь, Центральный банк РФ принял ряд нормативных правовых актов, регламентирующих финансовые отношения в сфере цифровых финансовых активов и финансовых платформ [5–7], в октябре 2020 г. и в апреле 2021 г. опубликовал доклады о цифровом рубле [8, 9], а в апреле и июне 2021 г. – два доклада для общественных консультаций, связанных с предложениями о становлении правового регулирования финансовых экосистем [10, 11].

Исходя из анализа вышеуказанных документов, следует сделать вывод, что и органы государственной власти, и Банк России стараются создать и организовать политику правового регулирования в сфере развития и обеспечения конкурентоспособности и финансовой стабиль-

---

ности для участников финансового рынка в государстве. Во-первых, это связано с тем, что финансовые экосистемы активно вытесняют малый и средний бизнес, поглощая его или делая нерентабельным на фоне своего обширного предложения продуктов в разных сферах, а это риск развития монополии; во-вторых, поскольку данные цифровые платформы преимущественно созданы на базе банковских организаций, то они вынуждены большую часть своих активов вкладывать в инвестирование таких проектов, а следовательно, увеличивать количество денежных средств, не создающих требований по возврату (иммобилизованные активы); в-третьих, в связи с развитием деятельности финансовых экосистем банковские организации отходят от общепринятой модели и принципов оказания банковских услуг, что ведет к видоизменению работы всего банковского сектора и может создать риски и угрозы для кредиторов и вкладчиков, а также для финансовой системы в целом.

Представляется, что именно по этим причинам 26 октября 2021 г. в рамках федерального проекта «Искусственный интеллект» [12] и «Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы» [13] часть крупных отечественных компаний (ПАО «Ростелеком», ООО «Яндекс», «Росатом», «Сколково», InfoWatch, ПАО «Сбербанк», ПАО «МТС», VK, ПАО «Газпром нефть» и др.) подписали первый в Российской Федерации Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта [14, 15]. В январе 2022 г. еще две крупные IT-компании «ЛАНИТ-ТЕРКОМ» и «Системы компьютерного зрения» подписали данный кодекс [16]. Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта закрепляет принципы этики и правила поведения при ведении бизнеса в государстве в сфере развития искусственного интеллекта, а также механизм применения кодекса.

В заключение хотелось бы отметить, что переход на новую ступень развития общества – информационно-цифровую, безусловно, влечет за собой необходимость решения ряда правовых задач в данной сфере, а именно разработки и совершенствования норм антимонопольного законодательства, направленного на сохранение конкурентоспособности всех субъектов бизнеса (крупного, среднего и малого); норм, связанных с мерами уголовной и административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, за мошенничество, отмывание и легализацию доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма; налогообложения финансовых экосистем; банковского законодательства по регулированию банковских и небанковских организаций, осуществляющих другие виды деятель-

---



---

ности помимо основной; информационной безопасности и персональных данных; финансовой грамотности населения, связанных с использованием цифровых платформ и искусственного интеллекта в финансовой, банковской и денежной сфере.

### Список литературы:

1. Паспорт национального проекта Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» : утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам протоколом от 4 июня 2019 г. № 7. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=18983846000687378405767729&cacheid=A3E89ADD6B03ACED1B8F37AF07BF1390&mode=splns&base=LA W&n=328854&rnd=D408A18520DEBD56507E9B99978B60DD#ji4pcnhmrg> (дата обращения: 01.11.2021).

2. О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы: федеральный закон от 20 июля 2020 г. № 211-ФЗ (с изм. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 30, ст. 4737.

3. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ (с изм. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5017.

4. О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5018.

5. О ведении Банком России реестра операторов информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, реестра операторов обмена цифровых финансовых активов, о порядке и сроках представления операторами информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, и операторами обмена цифровых финансовых активов в Банк России сведений о лицах, распоряжающихся акциями (долями) указанных операторов, а также о порядке представления и согласования Банком России изменений в правила информационной системы, в которой осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, изменений в правила обмена цифровых финансовых активов : положение Банка России от 16 декабря 2020 г. № 746-П // Вестник Банка России. – 2021. – № 7.

6. О порядке исключения Банком России оператора обмена цифровых финансовых активов из реестра операторов обмена цифровых финансовых активов : указание Банка России от 16 декабря 2020 г. № 5665-У // Вестник Банка России. – 2021. – № 9.

7. О требованиях к операционной надежности при совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы : указание Банка России от 23 декабря 2020 г. № 5673-У // Вестник Банка России. – 2021. – № 9.



8. Доклад для общественных консультаций «Цифровой рубль» // Центральный банк Российской Федерации, 2020. – URL: [https://www.cbr.ru/analytics/d\\_ok/dig\\_ruble/](https://www.cbr.ru/analytics/d_ok/dig_ruble/) (дата обращения: 02.11.2021).

9. Концепция цифрового рубля // Центральный банк Российской Федерации, 2021. – URL: [http://www.cbr.ru/content/document/file/120075/concept\\_08042021.pdf](http://www.cbr.ru/content/document/file/120075/concept_08042021.pdf) (дата обращения: 02.11.2021).

10. Доклад для общественных консультаций «Экосистемы: подходы к регулированию» // Центральный банк Российской Федерации, 2021. – URL: [https://www.cbr.ru/Content/Document/File/119960/Consultation\\_Paper\\_02042021.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/119960/Consultation_Paper_02042021.pdf) (дата обращения: 02.11.2021).

11. Доклад для общественных консультаций «Регулирование рисков участия банков в экосистемах и вложений в имобилизованные активы» // Центральный банк Российской Федерации, 2021. – URL: [https://www.cbr.ru/Content/Document/File/123688/Consultation\\_Paper\\_23062021.pdf](https://www.cbr.ru/Content/Document/File/123688/Consultation_Paper_23062021.pdf) (дата обращения: 02.11.2021).

12. Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года : утверждена Указом Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 41, ст. 5700.

13. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : утверждена Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 20, ст. 2901.

14. Крупнейшие компании подписали первый в России Кодекс этики искусственного интеллекта // Официальный сайт ТАСС. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/12764611> (дата обращения: 28.02.2022).

15. Российские компании подписали Кодекс этики искусственного интеллекта // Официальный сайт газеты «Коммерсантъ». – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5051029> (дата обращения: 28.02.2022).

16. «ЛАНИТ-ТЕРКОМ» и «Системы компьютерного зрения» подписали Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта // Официальный сайт «Ведомости». – URL: [https://www.vedomosti.ru/press\\_releases/2022/02/11/lanit-terkom-i-sistemi-kompyuternogo-zreniya-podpisali-kodeks-etiki-v-sfere-iskusstvennogo-intellekta](https://www.vedomosti.ru/press_releases/2022/02/11/lanit-terkom-i-sistemi-kompyuternogo-zreniya-podpisali-kodeks-etiki-v-sfere-iskusstvennogo-intellekta) (дата обращения: 28.02.2022).

---

**С. М. Рукавишников,**  
кандидат юридических  
наук, докторант кафедры  
административного и муниципального  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**S. M. Rukavishnikov,**  
Candidate of Legal Sciences,  
Doctoral student of the Department  
of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy  
Privet085@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-297-304

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Аннотация:** актуальность статьи определяется тем, что выработка правовых норм имеет первостепенное значение в механизме административно-правового регулирования в сфере высшего образования, регулирующих публично-управленческие отношения по организации соответствующих уровней образования. Цель статьи состоит в раскрытии современного подхода к нормативно-правовой регламентации социальных связей в сфере высшего образования с тем, чтобы определить его основные недостатки и наметить перспективы дальнейшего развития. Достижение поставленных задач было реализовано на основе общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Проанализировав действующее законодательство и юридическую литературу, автор сформулировал вывод о том, что в законодательстве об образовании недостаточно четко определены полномочия органов федеральной и региональной власти по урегулированию соответствующих правоотношений, не ограничены пределы нормотворческого усмотрения федеральных субъектов государственного управления, что неоправданно вызывает большой объем подзаконного правотворчества и, как следствие, усиление бюрократической нагрузки на вузы. Важным является проведение мониторинга позитивного регулирования высшего образования в субъектах РФ, поскольку обобщение их опыта может быть использовано для дополнения федерального законодательства об образовании.

**Ключевые слова:** нормативно-правовое регулирование, публичное управление, высшее образование, органы исполнительной власти, административные правоотношения.

## **REGULATORY AND LEGAL REGULATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION**

**Abstract:** the relevance of the article is determined by the fact that the development of legal norms is of paramount importance in the mechanism of administrative and legal regulation in the field of higher education, regulating public-management relations for the organization of appropriate levels of education. The purpose of the article is to reveal the modern approach to the regulatory regulation of social relations in the field of higher education in order to identify its main shortcomings and outline prospects for further development. The achievement of the set tasks was realized on the basis of general scientific

---

*methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the current legislation and legal literature, the author has formulated the conclusion that the legislation on education does not clearly define the powers of federal and regional authorities to regulate the relevant legal relations, the limits of the rule-making discretion of federal subjects of public administration are not limited, which unjustifiably causes a large amount of subordinate law-making and, as a consequence, an increase in the bureaucratic burden on universities. It is important to monitor the positive regulation of higher education in the subjects of the Russian Federation, since the generalization of their experience can be used to supplement federal legislation on education.*

**Keywords:** *legal regulation, public administration, higher education, executive authorities, administrative legal relations.*

Определяющее значение в механизме административно-правового регулирования в сфере высшего образования имеет выработка правовых норм, регулирующих публично-управленческие отношения по организации соответствующих уровней образования, реализации образовательных программ, функционированию органов исполнительной власти, которые обеспечивают эффективную деятельность образовательных организаций. Суть правового регулирования (независимо от отрасли права) состоит в специфическом действии права на упорядочение социальных связей через установление субъективных прав и юридических обязанностей их участников [1, с. 312]. От надлежащего состояния нормативно-правовой базы зависит возможность подготовки высококвалифицированных специалистов для всех отраслей народного хозяйства, социально-культурной области, отраслей и сфер, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

В основе нормативно-правового регулирования публичного управления в сфере высшего образования лежат конституционно-правовые нормы, определяющие дальнейшую регламентацию социальных связей образовательной направленности. Для современного этапа развития законодательства об образовании характерна систематизация правовых норм, чем определяется комплексное регулирование всех образовательных отношений независимо от уровней образования. Это объективно необходимо, поскольку тем самым обеспечиваются взаимосвязь и логическая последовательность всех уровней образования, гарантирующие в совокупности реализацию государственной образовательной политики, гармоничное развитие личности, прогресс во всех сферах жизни общества и функционирования государства.

Как следует из ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) [2], публично-управленческие отношения

---

в сфере образования, в том числе высшего, являются предметом регулирования, осуществляемого органами государственной власти. С теоретико-правовой точки зрения это можно объяснить государственной монополией на нормотворчество, поскольку именно государство, принимая нормативные правовые акты, преимущественно формирует право [3, с. 75]. Вместе с тем органы местного самоуправления из данного процесса законодателем полностью не исключены, что определяется иными нормами указанной статьи, однако очевидно преимущественное значение федерального и регионального регулирования. Тем не менее возможность фрагментарного осуществления правовой регламентации образовательных правоотношений на муниципальном уровне представляется закономерной ввиду наличия у органов местного самоуправления комплекса организационных полномочий по обеспечению образовательного процесса в муниципальных образовательных организациях, включая организации высшего образования.

Специфика действующего законодательства об образовании состоит в установлении единых правовых основ образовательной деятельности, в связи с чем не вычлняются блоки нормативно-правового регулирования образования по его уровням. В этом плане законодателем определены общие цели и задачи такого регулирования. Применительно к уровням высшего образования (бакалавриат; специалитет, магистратура; подготовка кадров высшей квалификации) данные цели и задачи следует рассматривать исходя из необходимости обеспечения единой образовательной политики государства с учетом не меньшей важности иных образовательных уровней.

Указанные цели и задачи рассчитаны на комплексное развитие правоотношений образовательной направленности. Законодатель не акцентирует внимания на регулировании именно публично-управленческих отношений в сфере высшего образования, однако последние в полной мере подчиняются данным целям и задачам. Поскольку нормативная регламентация социальных связей ориентирована в первую очередь на удовлетворение потребностей субъектов права [4, с. 18], цели нормативно-правового регулирования публичного управления высшим образованием могут быть выражены через закрепление гарантий и механизма осуществления прав человека на получение образования соответствующих уровней, реализацию прав и законных интересов других участников правоотношений в сфере высшего образования, формирование условий развития высшего образования в сочетании с совершенствованием иных элементов общей системы образовательной деятельности.

---

Исходя из общих положений законодательства о задачах правового регулирования образовательных отношений можно выявить таковые и в сфере публичного управления высшим образованием. К их числу принадлежат те задачи, которые направлены прежде всего на защиту и реализацию конституционных прав граждан в сфере высшего образования и для решения которых организована деятельность соответствующих субъектов публичного управления. Этому подчинены все остальные задачи в рамках данного направления нормативно-правового регулирования:

- 1) обеспечение гарантированности интересов всех участвующих в отношениях в сфере высшего образования субъектов на основе согласования их воли;
- 2) формирование юридических и финансово-экономических предпосылок прогрессивного развития и надлежущей организации высшего образования в России;
- 3) установление правового статуса субъектов правоотношений в сфере высшего образования;
- 4) определение компетенции по управлению высшим образованием федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления;
- 5) обеспечение возможности получения высшего образования иностранцами и апатридами.

Каждая из перечисленных задач связана с публичным, прежде всего государственным, управлением, поскольку нормативно-правовое регулирование определяет порядок функционирования органов исполнительной власти в сфере высшего образования, создание условий для обеспечения реализации ими образовательных прав граждан, осуществление лицензирования, аккредитации, государственного контроля (надзора) в сфере высшего образования для повышения его качественного уровня.

Нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования не является достаточно четко структурированным по законодательству об образовании. Следует учитывать не только его общие положения о правовом регулировании соответствующих отношений, но и те нормы, которые определяют компетенцию федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов РФ, в том числе в рамках реализации переданных федеральных полномочий, и органов местного самоуправления. В числе полномочий Российской Федерации не разграничиваются сферы нормотворчества законодателя и органов исполнительной власти, хотя целесообразно определение вопросов, которые должны

---

входить в предмет федерального законодательного регулирования, что могло бы ограничить объем нормотворческих возможностей субъектов государственного управления. С одной стороны, указанные возможности определены, поскольку в тексте Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» содержатся отсылочные нормы, которые предусматривают направления нормотворческой деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти отраслевой компетенции, но с другой – отсутствуют какие-либо пределы или общие рамки нормотворческих возможностей по данным направлениям, что приводит к бюрократизации всей системы высшего образования, являясь ее тормозом. Например, бесконечная разработка образовательных стандартов высшего образования по одним и тем же или новым направлениям подготовки или специальностям приводит к повышению нагрузки на профессорско-преподавательский состав образовательных организаций высшего образования, который вынужден отводить значительную часть времени «бумажной волоките», корректировке внутренней документации вуза.

Собственно, о нормативно-правовом регулировании отношений в сфере высшего образования в ст. 6 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» даже и не говорится. Речь идет об организации предоставления высшего образования, в том числе бесплатно на конкурсной основе. Организация традиционно рассматривается как одна из общих функций государственного управления [5, с. 186], направленная на реализацию комплекса мер по обеспечению надлежащего функционирования какого-либо объекта управления, упорядочению управленческих процессов [6, с. 33]. Нормативно-правовое регулирование вряд ли можно толковать как составную часть организации, поскольку регулирование (регламентация) являет собой самостоятельную управленческую функцию. В связи с этим целесообразно выделение не только организационных, но и нормотворческих полномочий федеральных органов государственной власти в сфере высшего образования.

Если обратиться к региональному уровню правового регулирования, то законодателем не выделяются какие-либо полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере высшего образования, за исключением права организовывать получение на конкурсной основе высшего образования в региональных вузах (ст. 8 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»). Закономерность данного подхода обусловлена необходимостью обеспечения единого образовательного пространства, что может быть достигнуто формированием универсального механизма предоставления государственных

---

услуг в сфере высшего образования и, следовательно, разработкой и принятием единой для всего государства нормативно-правовой базы. В то же время федеральное регулирование не должно быть ограничителем возможностей субъектов РФ по поддержке высшего образования. Позитивная регламентация административных правоотношений в сфере высшего образования играет значительную роль в его развитии, отражая творчески организующий потенциал административно-правовых норм.

Правотворческий опыт субъектов РФ показывает варианты организационно-побудительного воздействия на участников социальных связей в сфере высшего образования, что должно способствовать повышению эффективности образовательной деятельности. Нормативными правовыми актами субъектов РФ определяются основания и порядок осуществления грантовой поддержки федеральных образовательных организаций высшего образования [7], овладения обучающимися образовательных организаций высшего образования практическими навыками на базе региональных органов государственного управления [8], организации дополнительного стимулирующего стипендиального обеспечения [9] и премирования [10] студентов образовательных организаций высшего образования. В отдельных регионах обеспечивается дополнительное стимулирование обучающихся по образовательным программам высшего образования, нацеленное на развитие отдельных сфер функционирования социума (медицинская и фармацевтическая деятельность; деятельность в сфере сельского хозяйства, культуры и искусств; поддержка приоритетных направлений научно-технического прогресса).

При формулировании общих положений о нормативно-правовом регулировании публичного управления в сфере высшего образования федеральному законодателю следует обозначать не только абстрактную возможность принятия на региональном уровне нормативных актов, но и конкретные направления реализации компетенции органов государственной власти субъектов РФ по нормативной регламентации правоотношений в сфере высшего образования. Это может быть обеспечено мониторингом региональных нормативных правовых актов, выявлением способов стимулирующего организационно-побудительного воздействия на участников социальных связей в сфере высшего образования и закреплением общей возможности установления на региональном уровне соответствующих правил.

Особый уровень нормативно-правового регулирования публично-управленческих отношений в сфере высшего образования составляет нормотворческая деятельность органов публичной власти

---



федеральных территорий. В настоящее время образована лишь одна такая территория – «Сириус», но не исключается возможность создания в будущем и иных [11, с. 68]. Представляется, что и алгоритм организации публичной власти на них будет аналогичным. Поскольку на указанной федеральной территории введены особые «органы публичной власти», то целесообразным было бы отдельно закрепить их право осуществлять нормотворческую деятельность в том числе и в сфере образования. Однако сегодня ввиду небольшого срока функционирования названной территории лишь начата работа по формированию нормативной базы образовательной деятельности, которая пока имеет общий характер, распространяясь на образование в целом независимо от его уровней. Например, введен экспериментальный правовой режим разработки, апробации и внедрения новых образовательных ресурсов, программ и технологий, средств воспитания и обучения [12]. Учрежден университет «Сириус», но в необходимой мере нормативно-правовое обеспечение его деятельности еще не сформировано.

Подводя итог, следует отметить, что нормативно-правовое регулирование публичного управления в сфере высшего образования на современном этапе имеет комплексный характер, основано на системообразующем законе (об образовании). Этим обстоятельством определяется прогрессивное развитие публично-управленческих отношений образовательной направленности. Вместе с тем в законодательстве об образовании недостаточно четко определены полномочия органов федеральной и региональной власти по урегулированию соответствующих правоотношений, не ограничены пределы нормотворческого усмотрения федеральных субъектов государственного управления, что неоправданно вызывает большой объем подзаконного правотворчества и, как следствие, усиление бюрократической нагрузки на вузы. Необходимо уделять внимание мониторингу позитивного нормативно-правового регулирования социальных связей в сфере управления высшим образованием в субъектах РФ, поскольку обобщение их опыта может быть использовано для дополнения федерального законодательства об образовании.

### Список литературы:

1. Радько, Т.Н. Теория государства и права : учеб. пособие / Т.Н. Радько. – М. : Российская академия адвокатуры, 2001. – 416 с.
2. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; 2022. – № 1, ч. 1, ст. 41.



3. Щербакова, Е.К. О проблеме соотношения правового воздействия и правового регулирования / Е.К. Щербакова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1(120). – С. 74–82.

4. Сенин, И.Н. Правовое регулирование и правовая система / И.Н. Сенин // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2017. – Т. 21, № 1. – С. 16–20.

5. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.

6. Россинский, Б.В. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 6-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 640 с.

7. О грантах федеральным государственным образовательным организациям высшего образования и федеральным государственным учреждениям : постановление Правительства Москвы от 19 декабря 2017 г. № 1038-ПП (в ред. от 29 августа 2019 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2018. – № 1; 2019. – № 49.

8. Об утверждении Порядка организации практической подготовки при проведении практики студентов образовательных организаций высшего образования в Администрации Ленинградской области и аппаратах мировых судей Ленинградской области : постановление Губернатора Ленинградской области от 7 мая 2018 г. № 22-пг (в ред. от 14 сентября 2021 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.09.2021).

9. Об именных стипендиях Правительства Санкт-Петербурга победителям и лауреатам конкурса «Студент года» в системе высшего образования в Санкт-Петербурге : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 22 декабря 2014 г. № 1230 (в ред. от 23 июля 2021 г.) // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. – URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения: 28.07.2021).

10. О премиях Государственного Совета Республики Крым студентам образовательных организаций высшего образования, осуществляющих образовательную деятельность на территории Республики Крым, «За научные достижения в сфере приоритетных направлений развития Республики Крым» : постановление Государственного Совета Республики Крым от 25 ноября 2015 г. № 858-1/15 (в ред. от 14 декабря 2020 г.) // Крымские известия. – 2015. – 3 декабря; 2020. – 17 декабря.

11. Заметина, Т.В. Совершенствование территориальной организации Российской Федерации: проблемы и перспективы / Т.В. Заметина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 6(143). – С. 64–70.

12. Об утверждении Положения о введении экспериментального правового режима по разработке, апробации и внедрению новых образовательных программ, образовательных технологий, образовательных ресурсов, средств обучения и воспитания в федеральной территории «Сириус» : решение Совета федеральной территории «Сириус» от 28 января 2022 г. № 1-8/50 // Официальный сайт федеральной территории «Сириус». – URL: <https://cloud01.sochisirius.ru/index.php/s/8RfXYca8gBeZdoT#pdfviewer> (дата обращения: 21.03.2020).

**В. В. Еремян,**  
*доктор юридических наук,  
профессор, заведующий  
кафедрой конституционного  
права и конституционного  
судопроизводства Юридического  
института Российского  
университета дружбы народов*

**Э. В. Еремян,**  
*кандидат юридических наук,  
некоммерческая организация  
«Фонд современной истории»*

**V. V. Eremyan,**  
*Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of Constitutional  
Law and Constitutional Procedure,  
Law Institute Peoples' Friendship  
University of Russia*

**E. V. Eremyan,**  
*Candidate of Law,  
Non-profit organization  
"Contemporary History Fund"*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-305-330

## **ДОЛЖНА ЛИ РОССИЯ КОПИРОВАТЬ «ЗАПАДНУЮ» МОДЕЛЬ ДЕМОКРАТИИ В ТОМ ВИДЕ, КАК МЫ ЕЕ ЗНАЕМ? (ЧАСТЬ II)**

**Аннотация:** в статье изложен сравнительно-правовой анализ процессов, вызвавших либо спровоцировавших существенное ускорение тенденций кризисного характера, наблюдаемых в последние годы в государствах, традиционно ассоциирующих себя с «западной» моделью демократического политического режима. С критической точки зрения исследовано, с какими системно-институциональными проблемами в итоге может столкнуться общество в случае игнорирования или несвоевременного решения таких фундаментальных вопросов, непосредственно связанных с правами и свободами человека, как расовый и гендерный, в контексте их идеологической и конституционно-правовой декларативности, обусловленных в большей или меньшей степени нежеланием правящего класса и аффилированного с ним олигархического финансово-промышленного капитала модернизировать достаточно устаревший механизм реализации публичных полномочий, по ряду важнейших критериев уже не отвечающий требованиям дня. Сформулировано авторское понимание тех причин, благодаря которым проявления социальной стагнации и деградации, затронувшие соответствующие области общественных отношений, наблюдаются не только в деятельности отдельных структурных элементов, но и в «надстройке» как таковой, олицетворяющей буржуазно-либеральную сущность государственности.

**Ключевые слова:** политический режим, свобода, равноправие, всеобщность, дискриминация, мировоззрение, правовая идеология, ценности, непосредственная и представительная демократия, народовластие, сегрегация.

---

## SHOULD RUSSIA COPY THE “WESTERN” MODEL OF DEMOCRACY AS WE KNOW IT? (PART II)

**Abstract:** *this article presents a comparative legal analysis of the processes that have caused or provoked a significant acceleration of crisis trends recently observed in states that traditionally associate themselves with the “Western” model of a democratic political regime. From a critical point of view, the authors investigate what systemic and institutional problems society may eventually encounter in case of ignoring and untimely resolution of such fundamental issues directly related to human rights and freedoms as racial and gender issues, in the context of their ideological and constitutional-legal meaning, and industrial capital affiliated with it to modernize a rather obsolete mechanism for the exercise of public powers, that no longer meet the requirements of the day under the number of important criteria. In the article, the authors formulate an understanding of the reasons why the manifestations of social stagnation and degradation affecting the relevant social areas are observed not only in the individual structural elements functioning, but also in the “superstructure” as it is, embodying the bourgeois-liberal essence of statehood.*

**Keywords:** *political regime, freedom, equality, universality, discrimination, worldview, legal ideology, values, direct and representative democracy, government by the people, segregation.*

Новеллой, с которой во многом связан процесс становления и развития государственности «нового» – буржуазно-либерально-го и республиканского – типа, со временем созданной на базе бывших «заморских территорий», в той либо иной степени следует рассматривать *специфическое решение* женского вопроса, представлявшего собой «разновидность» того социального статуса, которым обладали лично свободные (прежде всего иерархически высших из имевшихся на тот момент сегментов общества) представительницы «слабого пола» в демократиях «античной эпохи». Как и в случае с *colored people*, у которых длительный период практически не было никаких гражданских прав, женщины, несмотря на количество и качество имущества, находившегося в их распоряжении, во всем *de jure* и *de facto* зависели от своего рода *pater familia*, которыми являлись исключительно дееспособные белые мужчины, чаще всего в лице взрослых членов семьи и священнослужителей какой-то церкви. Если в кругу домочадцев женщина и обладала известным авторитетом в отношениях с детьми и прислугой, то во всем остальном ее положение, по существу, не во многом отличалось от посудомойки или «ночной бабочки», продававших себя и свой труд за копейки, т.е. их *дискриминировали по гендерному признаку*, поэтому говорить о свободе и равноправии населения «Града на холме» даже одного цвета кожи, одной этнической группы и одной религиозной общины не приходится, причем ни при каких условиях. И в этом, как и в отношении

тех же *colored people* (об индейцах, сконцентрированных в резервациях, вообще можно не упоминать), принцип полового неравенства *не воспринимался как что-то недемократичное*, считался значительной частью североамериканского общества в порядке вещей и одной из форм взаимодействия людей<sup>1</sup>.

Когда речь идет о так называемом специфическом характере решения женского вопроса в контексте некоторых «экссклюзивных» особенностей и закономерностей процесса государственного строительства, имевших место в рамках «Града на холме», волей-неволей приходится обращать внимание на идентичные «проблемы», в большей или меньшей степени известные и другим странам, позиционирующим себя в качестве «оплота демократии», поэтому у кого-то из оппонентов может возникнуть ощущение, что авторы, осуществляя историко-правовой анализ, периодически повторяются, касаясь вопросов, о которых уже говорилось ранее, в то же время оставляя за скобками «сюжеты», которые могли бы вызвать соответствующий

<sup>1</sup> Характеризуя специфику и особенности отношения к женщинам в Соединенных Штатах как к одному из «меньшинств», Говард Зинн констатирует в одной из своих монографий: «Читая стандартные учебники истории, вполне возможно забыть о женщинах, составляющих половину населения страны. Мужчинами были первопроходцы, землевладельцы и купцы, политики и военные. Сама незаметность женщин, тот факт, что их роль не принимают во внимание, являются признаками подчиненного статуса женщины в обществе. В этой своей незаметности они были похожи на чернокожих рабов (таким образом, рабыни подвергались двойному угнетению). Женская биологическая уникальность, подобно цвету кожи и физиологическим характеристикам негров, стала основой для отношения к ним как к людям второго сорта. В биологическом устройстве женщин было нечто более важное, чем цвет кожи, – их детородная функция, но этого недостаточно, чтобы объяснить то, что всех женщин отодвинули на задворки общества, даже тех, кто не рожал детей или кто был слишком молод либо слишком стар для этого. Похоже, что упомянутые физические характеристики стали удобны для мужчины, который мог использовать, эксплуатировать и лелеять ту, которая одновременно была служанкой, сексуальным партнером, компаньонкой и матерью-учительницей-наставницей его детей... Общества, основанные на частной собственности и конкуренции, в которых моногамная семья являлась практической ячейкой работы и социализации, считали особенно полезным установить особый статус женщин, уподобляя их домашним рабыням в вопросах интимной близости и подавления, требуя, как раз из-за этой интимной близости и долгосрочной связи с детьми, особого покровительственного отношения, которое иногда, особенно перед лицом проявления силы, могло бы превратиться в общение на равных. Угнетение, совершаемое столь приватно, окажется трудно искоренить. В более ранних обществах – в Америке и в других странах, – где имущество оставалось общим, а семьи представляли собой большие и сложные структуры, в рамках которых под одной крышей жили тетки и дядя, бабушки и дедушки, отношение к женщинам как к равным было более выражено, чем в созданных позднее на их месте сообществах белых людей, принесших с собой “цивилизацию” и частную собственность... Условия, благодаря которым в Америке появились белые колонисты, создали для женщин разное положение. Притом что первые поселения практически полностью состояли из мужчин, женщин везли туда как сексуальных рабынь и подружек, а также для продолжения рода. В 1619 году, когда в Виргинии впервые появились чернокожие невольники, на одном из судов в Джеймстаун прибыли 90 женщин: “Милые персоны, молодые и неспорченные... проданы с их согласия в качестве жен поселенцами по цене, равной стоимости переезда”. В эти ранние годы многие женщины... прибывали в качестве законтракованных сервентов, и условия их жизни мало чем отличались от условий жизни рабынь, за исключением, пожалуй, лишь того, что срок действия договора ограничивался временными рамками. Они должны были послушно вести себя по отношению к хозяевам и хозяйкам...» [1, с. 117–118]

научный интерес с точки зрения темы исследования. К сожалению, парадокс состоит не в том, что к «чему-то» приходится время от времени возвращаться, вызывая тем самым своего рода «иллюзию повторения», а в том, что женский вопрос по непонятным либо совершенно надуманным причинам не решался в течение многих десятков и даже сотен лет, невольно провоцируя представительниц «слабого пола», права которых были ограничены, прибегать к достаточно радикальным мерам, в том числе «насильственного» характера. Вполне естественно, что не все женщины, достигшие дееспособного возраста, довольствовались домашним хозяйством, воспитанием детей и благотворительностью, т.к. наиболее активные из них (в первую очередь жительницы крупных городов из числа привилегированных слоев общества), особенно среди получивших адекватное образование, имели возможность реализовать себя посредством осуществления общественной или публичной выборной – депутатской и судебной – должности, что сдерживалось одним принципиальным условием: отсутствием у них избирательного права<sup>1</sup>.

Вместе с тем, критически характеризуя «западную» модель демократии, прежде всего ее англосаксонский вариант, было бы не совсем правильным и справедливым акцентировать внимание преимущественно на колониях, в свое время получивших независимость и создавших государство, ставшее позднее для многих стран «примером для подражания», полностью проигнорировав процессы, наблюдавшиеся в метрополии, взявшей на себя «бремя белого человека». Принято считать (оправданно или нет – принципиального значения не имеет), что Англия является родиной современного парламентаризма, чьи традиции в той или иной степени унаследовали представительные институты, которые в теории государства и права традиционно принято ассоциировать с демократическим политическим режимом, вне зависимости от монархической или республиканской формы правления. Действительно, следует признать, что именно Туманному Альбиону европейская цивилизация обязана появлением в системе органов государственной власти структуры, не олицетворявшей собой персону «правителя» как «помазанника Божьего», а позиционирующей себя в качестве публичного учреждения, представляющего интересы если и не всего общества, то хотя бы определенной его части в лице светской и религиозной элиты, основной целью которой являлось ограничение полномочий монарха и осуществление контроля за его деятельностью. Однако

<sup>1</sup> Которое как раз и не предоставлялось мужской частью общества, осуществлявшей законотворчество.

нельзя не учитывать и того обстоятельства, что власть «дифференцировалась» таким образом, что и в этом случае «носителем» и «источником» по-прежнему рассматривался не абстрактный «народ», населявший города и сельскую местность, плативший в большом количестве налоги, сборы и подати, а монарх и аффилированный с ним господствующий класс, обладавшие не только земельными наделами, но и теми, кто их не покладая рук непосредственно обрабатывал. Мы, вероятнее всего, не будем далеки от истины, если выскажем мысль о том, что монархия<sup>1</sup> ограниченного типа англо-британского образца *de jure* и *de facto* получила *развитие* в Новом Свете, как это ни странно и неправдоподобно на неискушенный взгляд, в президентской форме правления и двухпалатном парламенте, который – с точки зрения совокупности полномочий и процедуры формирования – мало чем отличался от «аналога», успешно действовавшего в бывшей метрополии (напомним, что до 1913 г. верхняя палата Конгресса – Сенат не избиралась непосредственно населением, т.к. данная прерогатива принадлежала легислатурам штатов, делегировавших в федеральный институт законодательной власти своих представителей). События последних лет ярко свидетельствуют о том, что функции главы государства (несмотря на то что в литературе форму правления называют не иначе как «супер-президентской») носят ограниченный и подконтрольный парламенту характер [2, 3]<sup>2</sup>.

Исходя из того, что колониальные «заморские территории» осваивались метрополией по-разному (с точки зрения как структур и методов организации управления [4, с. 20–37], так и характера деятельности властных институтов), нет смысла дискутировать о том, что процесс государственного строительства протекал в рамках какой-то общей, тем более единой парадигмы, обусловленной целями и задача-

<sup>1</sup> Известно, что Александр Гамильтон считал вполне вероятной такую форму правления, как монархия.

<sup>2</sup> В течение нескольких столетий, вплоть до реформ первой трети – второй половины XIX в., парламентское представительство носило ярко выраженный сословный характер, не говоря уже о том, что «слабый пол» получил активное и пассивное избирательное право лишь только после окончания Первой мировой войны, по существу, в одно время с североамериканскими женщинами. При этом посредством общенациональных выборов формировалась всего лишь нижняя палата – Палата общин, действовавшая установленный законом срок, т.к. верхняя – Палата лордов состояла из тех, кто был ее членом исходя из факта рождения (в порядке наследования) либо кто назначался монархом пожизненно за заслуги перед государством и «короной» (без права наследования) или *ex officio* (по должности) на период исполнения публичных полномочий. Особенностью британского парламентаризма являлось – данная практика продолжается до настоящего времени – совмещение «депутатского мандата» и «министерского портфеля», когда член нижней палаты одновременно занимает соответствующую должность в правительстве, вплоть до премьер-министра. И это, несмотря на нарушение принципа разделения властей, считающегося одной из фундаментальных основ «западной» модели демократии, рассматривается в качестве реализации политических прав и свобод.

ми, поставленными во главу угла «короной» в лице ее официальных представителей и диссидентскими группами канонических и неканонических церквей, искавшими в Новом Свете место претворения в жизнь идей о «рае на земле обетованной». Переселенцы, привнеся с собой дух и традиции «старой Англии», постепенно встававшей на буржуазные рельсы, использовали любые возможности для скорейшей и максимальной адаптации к тем экономическим и социальным условиям, которые не только отвечали «требованиям дня», но и способствовали, несмотря на объективные издержки, вынужденные потери и систематические ограничения прав отдельных категорий местного населения, коллективному выживанию и движению вперед. Связь с метрополией носила при этом разносторонний характер, однако следует иметь в виду, что на первом месте всегда стояли меркантильные интересы, извлечение прибыли и противодействие росту конкуренции, особенно в сфере производства табака, хлопка и сахарного тростника. Поэтому если дискриминация «слабого пола» с ограничением ряда прав и свобод досталась североамериканским колониям как бы в наследство от метрополии, вместе с теми, кто прибыл из Англии, т.к. правовой статус и положение женщин принципиальным образом ничем не отличались в Старом и Новом Свете, то в появлении практики работорговли и в целом института рабства, ликвидированного лишь в 1865 г. в результате вступления в силу XIII поправки, метрополия сыграла, по существу, решающую роль. Другими словами, *две важнейшие проблемы* процесса государственного строительства Соединенных Штатов – гендерная и расовая, которые являлись камнем преткновения в течение длительного периода, – представляют собой *исключительно англосаксонский продукт*, совместно произведенный по обе стороны океана и олицетворявший собой «западную» модель демократии в ее, так сказать, британской и североамериканской разновидности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Нельзя не подчеркнуть, что дискриминация по половому и расовому признакам служила, помимо прочего, одним из наиболее сдерживающих факторов, тормозивших процессы демократизации системы управления, со временем сложившейся в колониях. В связи с этим следует согласиться с выводом известного специалиста по истории государства и права Соединенных Штатов В.В. Согрина: «Английская колонизация, в отличие от испанской, была делом частных лиц, которые получали патенты, хартии, иногда моральную и финансовую поддержку от монархии, но создавали акционерные компании и поселения на свой страх и риск и должны были выжить в Новом Свете, полагаясь на самих себя. Характер английской колонизации зависел от того, в чьи руки попадала королевская хартия. После неудачных попыток создать поселения в Северной Америке в 1580-е годы... Виргинская компания (в 1606 г. ее два отделения – Плимутское и Лондонское – получили хартии от английского монарха и отправились за океан на освоение «заморских территорий», названных Виргинией, куда из-за нехватки дешевой рабочей силы в лице сервентов – «законтрагованных слуг» из числа английских бедняков, выполнявших свою работу без денежного вознаграждения, только за питание и снаряжение, в 1619 г. голландский торговый корабль доставил из Африки первую партию чернокожих рабов в количестве двадцати человек. – Авт.), назначавшая для управления колонии губернатора, уступила требованиям поселенцев



В то же время не менее «знаковой», если абстрагироваться от тенденций, наблюдавшихся в Европе, являлась проблема женской правовой эмансипации в одной из крупнейших колониальных империй – Франции, невзирая на то, что «Декларация прав человека и гражданина» от 26 августа 1789 г. в первой статье провозглашала: «Люди рождаются и остаются свободными и равными в правах...» [6, с. 39–41] Перед нами – один из самых ярких в истории государства и права примеров популизма и демагогии, т.к. реализация этого положения, в том числе активного избирательного права, была осуществлена более чем через 150 лет – на 26 лет позднее, чем в Соединенных Штатах. Парадокс, вызывающий недоумение, состоит в том, что *ситуация не менялась в течение всего этого периода*, несмотря на ряд революций и неоднократный «ребрендинг» формы правления, вплоть до окончания Второй мировой войны и принятия Конституции 1946 г. Можно ли «воспринимать» государство, в котором как минимум половина дееспособного населения была поражена в правах, демократическим – вопрос, как говорится, риторический, тем не менее оно *традиционно считается* одним из «примеров для подражания» (причем это весьма устойчивая «идеологема»), особенно для стран, освободившихся от колониальной зависимости и вставших на путь самостоятельного развития.

и ограничила его власть Генеральной ассамблеей, в которой наряду с членами утверждаемого компанией колониального совета заседали также выборные представители (только белые, имевшие соответствующий размер земли или иной собственности, и исключительно дееспособные мужчины определенного возраста. – Авт.) основных поселений. С 1660-х годов выборный орган, получивший название палата бургесов (поселков), и колониальный совет заседали по отдельности, и виргинское политическое правление (губернатор – колониальный совет – палата бургесов) стало провинциальной копией английского “смешанного правления” (монарх – палата лордов – палата общин). Виргиния являлась крупнейшей среди рабовладельческих (надо отметить, что среди пяти первых президентов Соединенных Штатов четверо – Дж. Вашингтон, Т. Джефферсон, Дж. Мэдисон и Дж. Монро – были крупными плантаторами-рабовладельцами. – Авт.) колоний... Буржуазно-протестантские колонии, создававшиеся на северо-восточном побережье Америки, были неоднородны. Основавшие их религиозные общины можно разделить на демократические и умеренные. Первая демократическая община, известная как отцы-пилигримы, в начале XVII века, убедившись в несовместимости своих религиозных исканий с требованиями государственной англиканской церкви, покинула Англию и переселилась в Голландию. Но и на новом месте диссиденты чувствовали себя неуютно, приняв в конце концов решение переехать в Новый Свет. Получив патент на освоение небольшой части северной Виргинии, они в 1620 году двинулись в путь на корабле “Мейфлауэр”. Во время путешествия они заключили договор об объединении в “гражданский политический организм” с целью создания “справедливых и одинаковых для всех законов”. Первая из умеренных протестантских общин, известная как пуритане, получила королевскую хартию и право на основание поселений в Северной Америке в 1629 году, а уже в следующем году обосновалась в Новом Свете. В отличие от пилигримов... среди пуритан... было гораздо больше выходцев из средних слоев английского общества... В 1632 году поселенцы-пуритане добились права избирать не только помощников губернатора, как это было прежде, но также самого губернатора и его заместителя. В 1634 году был создан представительный орган власти – Общее собрание, в котором наряду с губернаторскими назначенцами заседали по два представителя от каждого поселения... Демократические черты управления пуританской колонией сочетались с теократическими. Правом голоса наделялись не все свободные поселенцы, а только те, кто был членом пуританской церкви...» [5, с. 16–18]



Если говорить о «мифотворчестве» Соединенных Штатов<sup>1</sup>, связанном с критическим анализом процессов демократизации в сфере политико-правовых и социальных отношений, то здесь *особое место* принадлежит характеристике тех причин, которые в большей или меньшей степени спровоцировали и во многом обусловили формирование предпосылок, способствовавших началу и углублению противостояния между собой нескольких регионов страны, известного как гражданская война между Севером и Югом. Мнений, различных,

<sup>1</sup> В контексте аргументов, приводившихся ранее по тексту, отношение к «Декларации независимости» 1776 г. как к какому-то религиозно-сакральному документу достаточно давно не выдерживает никакой, *даже самой стиххотительной*, критики, особенно с учетом того обстоятельства, что декларативные принципы, заложенные в ней, по-прежнему лежат в основе политической системы Соединенных Штатов и многих государств, для которых они считаются «примером для подражания», вполне убедительными выглядят и оценки в отношении других целей и задач, обозначенных в первых учредительных документах этой страны. Так, делая вывод о том, что «никакие писанные “принципы” не влияют на практику правления ни малейшим образом, и единственный результат, который они могут принести, – это обеспечить лексику», Улик Варандж в свойственной ему манере и стилистике констатирует: «Это столь же справедливо для Америки, как для любой другой политической единицы, существовавшей когда-либо на протяжении пяти тысячелетий истории высоких культур (на фоне которых «возраст» этой страны, не превышающий срока функционирования целого ряда европейских и российских театров, не говоря уже о китайских или индийских, кажется в лучшем случае «подростковым». – *Авт.*)». Вопреки определенному мессианскому чувству, присущему Америке, она не совсем уникальна. Такая же структура и судьба прослеживается в истории других колоний, принадлежавших нашей и другим культурам. Определение цели правления как обеспечение «безопасности и счастья» населения, которое дается в Декларации независимости, – это еще большая рационалистическая *чепуха* (жестко, но вполне реалистично. – *Авт.*). Правление есть процесс поддержания населения в форме, необходимой для выполнения политической задачи, выражения национальной идеи. ...»

Политический философ не менее бескомпромиссен и в отношении американской правящей элиты в лице государственных деятелей, в своих выступлениях публично комментировавших этот акт, ссылаясь на принципы, провозглашенные в нем: «Цитата из Линкольна (имеется в виду одна из его официальных предвыборных речей 1863 г., где он назвал Америку «нацией, зачатой в свободе и верной тому суждению, что все люди сотворены равными... Мы ведем великую гражданскую войну (в данном случае речь идет о гражданском противостоянии между Севером и Югом, до завершения которого, несмотря на наметившийся перелом, оставалось еще не менее одного года. – *Авт.*), испытывающую, насколько жизнеспособной может быть эта нация и любая другая, зачатая так же и верная тому же...». – *Авт.*) также является отражением эпохи рационализма, и современная ему Европа понимала подобную идеологию и сочувствовала ей. Однако поскольку в Европе продолжали существовать государство, нация и традиции, пусть в ослабленном состоянии, там всегда ощущалось сопротивление рационалистической идеологии, кто бы ее и выражал – Руссо, Линкольн или Маркс. Ни одна нация никогда не была “зачата в свободе” (можно напомнить о том, что непосредственно представляли собой *тоталитарные религиозные общины* квакеров, пилигримов или ортодоксальных католиков, принимавших участие в освоении Нового Света, чтобы ни о какой “свободе” как свойстве, имманентно присущем “Граду на холме” и «оплоту демократии»), речь больше не шла в принципе. – *Авт.*), и ни одна нация никогда не была “верна суждению”. Нации являются созданиями высокой культуры, а в своей глубочайшей сущности – мистическими идеями. Их рождение, индивидуальность, форма и исчезновение являются высшими культурными проявлениями. Говорить, что нация “верна суждению”, – значит сводить ее до уровня абстракции, которую может начертать на классной доске преподаватель логики. Это – рационалистическая *карикатура* на национальную идею. Говорить так о нации – значит оскорблять и недооценивать ее: никто никогда не станет умирать за логическое суждение. Если такое суждение, которое к тому же претендует на “самоочевидность”, неубедительно, никакая армия не сделает его таковым...» [7, с. 415–416] Можно по-разному относиться к обобщениям подобного рода, но по всей вероятности, неслучайно работа автора, опубликованная в 1948 г., произвела эффект разорвавшейся бомбы и была крайне негативно воспринята послевоенным научным сообществом и политическим классом. Сегодня, проповедавая мультикультурализм и толерантность, «коллективный Запад» придерживается совершенно других «точек зрения».

нередко диаметрально противоположных, по этой проблеме такое количество, которому могли бы позавидовать и более значимые исторические события, сыгравшие не менее существенную роль в судьбе какого-либо народа или этноса и внесшие неоценимый вклад в процесс становления и развития цивилизации. Однако Соединенные Штаты не были бы тем образованием, которым себя позиционируют в качестве «оплота демократии», если бы национальному конфликту, с которым сталкивались и другие государства, не придали статуса феномена «все-ленского масштаба», от результатов которого в итоге зависела судьба всего «прогрессивного человечества». Долгое время в исследованиях<sup>1</sup>, непосредственно посвященных предпосылкам возникновения «предвоенной ситуации», господствовала точка зрения, согласно которой главной причиной начала вооруженного противоборства между демократическим Севером и буржуазно-рабовладельческим Югом стало стремление здоровых сил американского общества к полному и окончательному решению расового вопроса, без чего само существование федерации как компромисса, когда-то достигнутого в Филадельфии между политическими элитами при подготовке Конституции 1787 г., по-разному относившимися к общей «коммунальной квартире» в виде единого государства, было поставлено под сомнение. Таким образом, чтобы ликвидировать рабовладение и торговлю людьми федерация в одностороннем порядке инициирует начало военных действий, в «результате» которых только убитыми было потеряно наибольшее количество граждан за всю историю существования (включая Вторую мировую войну) Соединенных Штатов – более 600 тыс. человек. Однако расовый вопрос в данном случае не являлся основным, тем более приоритетным, т.к. на повестке дня *стоял распад государства*, начавшийся после того, как значительная часть тех штатов, которые располагались на юге, *воспользовались правом сепарации* – осуществили выход из состава федерации, позднее образовав новый союз – Южную конфедерацию. Другими словами, начав военную операцию против мятежных штатов, федерация использовала механизм «принуждения», целью которого было *сохранение* целостности государства, а не освобождение рабов. Эта «сопутствующая идея» возникла чуть позднее как один из инструментов привлечения на сторону «федератов», начинавших терпеть одно поражение за другим, добровольцев из *colored people*, для чего президент 1 января 1863 г. издает «Прокламацию об освобождении рабов».

<sup>1</sup> Одним из самых известных исследований, посвященных этому периоду североамериканской истории, является книга, за которую в 1918 г. ее автор получил престижную Пулитцеровскую премию по истории [8].

Сопоставляя тексты двух документов – «Прокламации об освобождении рабов»<sup>1</sup> и Конституции Южной конфедерации 1861 г.<sup>2</sup> – приходишь лишь к одному выводу: «конфедераты» после опубликования исполнительного акта<sup>3</sup> главы государства были практически обречены на провал своей авантюры, т.к. рабы в качестве «движимого имущества» белых землевладельцев Юга не могли гарантировать своим хозяевам лояльного отношения к противостоянию с теми, кто даровал «цветным» свободу. Вот тогда расовый вопрос и вышел на авансцену североамериканской истории, более того – он стал приоритетным для той части «гражданской нации», которая с оружием в руках продолжала отстаивать принципы федерализма и прав человека. Наряду с экономической блокадой, длившейся уже несколько лет, глава государства в кризисной, форс-мажорной ситуации использовал, говоря на сленге профессиональных игроков, не «козырную карту», т.к. в этот момент требовалось «нечто» значительно большее, а своего рода «джокера», тем самым сумев перенаправить в нужное русло течение гражданской войны. Именно решение пресловутого расового вопроса позволило федерации и правящему классу осуществить то, что было неким камнем преткновения на всем протяжении существо-

<sup>1</sup> Так, читаем: «Я, Авраам Линкольн, Президент Соединенных Штатов, властью Главнокомандующего армией и флотом Соединенных Штатов в первый день января (1863 г. – *Аем.*) в согласии с моим... намерением так поступить, публично объявленным за сто дней до упомянутого первого дня, устанавливаю и указываю те штаты и части штатов, народ которых в настоящее время находится в состоянии восстания против Соединенных Штатов... Приказываю и объявляю, что все лица, считавшиеся рабами в указанных штатах и частях штатов, отныне и в дальнейшем свободны и что исполнительная власть Соединенных Штатов, включая военные и морские власти, будет признавать и охранять свободу упомянутых лиц. При этом я предлагаю населению, объявленному свободным, воздерживаться от всякого насилия, за исключением случаев необходимой самозащиты, и я рекомендую им добросовестно работать за разумную плату. Далее я объявляю и ставлю всех в известность, что такие лица, удовлетворяющие условиям, будут приняты на военную службу Соединенных Штатов в гарнизоны, посты, станции и другие места и на корабли всех видов в качестве команды...» [9, с. 133]

<sup>2</sup> В свою очередь в учредительном акте «конфедератов» говорилось следующее: «Граждане каждого штата... имеют право проезжать и временно останавливаться в любом штате Конфедерации со своими рабами и иной собственностью, и их право на владение указанными рабами не может быть нарушено... Раб или другое лицо, состоящее на службе или в рабстве в другом штате или территории Конфедерации, согласно их законам, бежавший или незаконно перевезенный в другой штат, в соответствии с любым законом или указом, действующим в нем, не может быть отпущен с такой службы или работы, но должен быть возвращен по требованию стороны, которой такой раб принадлежит, или лица, на которого он должен работать... Конфедерация может приобретать новые территории... Во всех таких территориях институт рабства негров в том виде, в каком он сейчас существует в конфедеративных штатах, признается и защищается Конгрессом и территориальным правительством; население конфедеративных штатов и территорий имеет право ввозить на такую территорию рабов, законно приобретенных в любом из штатов или территорий конфедеративных штатов» [10, с. 129–130]

<sup>3</sup> Вероятнее всего, президент, издавая «Прокламацию...», вышел за рамки своих полномочий и как главы государства, и как главнокомандующего, т.к. эти вопросы (правда, Конституция 1787 г. об этом ничего не говорила, а XIII поправка будет ратифицирована почти через два года – 6 декабря 1865 г.) относились к ведению законодательной власти в лице федерального Конгресса. Тем самым Авраам Линкольн нарушил принцип разделения властей, детально прописанный в учредительном акте, но цель оправдывает средства.

вания независимых и суверенных территорий, являвшихся когда-то британской колонией. То, что не получилось у рабовладельца Томаса Джефферсона при подготовке текста «Декларации независимости», воплотил в жизнь адвокат Авраам Линкольн (не исключено, что из-за этого он и был убит в театре), инициировавший внесение в федеральную Конституцию поправки, запретившей рабство<sup>1</sup>.

До недавнего времени североамериканское общество, в первую очередь та его часть, которая весьма поверхностно и схематично знакома с историей собственного государства, старалось придерживаться консенсуса в отношении того, что же послужило основным «катализатором» военного противостояния между, если в качестве характеристики субъектов имевшего место конфликта использовать современную терминологию, сепаратистами нескольких южных рабовладельческих регионов и теми штатами, которые стремились сохранить территориальное единство страны. Благодаря беллетристике типа «Унесенных ветром» или «Хижина дяди Тома» большинство

<sup>1</sup> Говоря о том, что вопрос отмены рабства не входил в число приоритетных, тем более обусловивших или инициировавших начало гражданского противостояния между Севером и Югом, следует иметь в виду, что Авраам Линкольн очень удачно и, главное, вовремя разыграл «цветную» карту. Чтобы не быть голословными, отметим, что глава государства, начиная собственную политическую карьеру, вообще не рассматривал в числе наиболее приоритетных вопросов проблему рабовладения и работорговли, в частности, это проявилось на первом этапе гражданского военного конфликта, тем не менее со временем он радикально изменил собственную позицию, результатом чего стала «Прокламация» 1863 г. и последующее внесение в Конгресс проекта XIII поправки к Конституции. На этот факт в его биографии обращают внимание многие исследователи, в том числе Патрик Бьюкенен «Что насчет Линкольна? Верил ли автор Прокламации об освобождении рабов в равенство всех людей? Линкольн, которого знают американцы, отеческая фигура, исполненная мудрости и остроумия, прибывшая из Иллинойса освободить рабов, наверняка поддерживавшая бы Мартина Лютера Кинга, – этого Линкольна совершенно не узнали бы его современники. Да, еще в 1854 году Линкольн осудил рабство как “чудовищную несправедливость” и смело выступил против рабства в дебатах со Стивеном Дугласом, но вот слова кандидата в Сенат от Республиканской партии, произнесенные в Чарльстоне, штат Иллинойс, 18 сентября 1858 года, после подкинутой “маленьким великаном” наживки относительно социального и политического равенства: “Я скажу так, что не являюсь, что никогда не был сторонником сколько-нибудь осуществленного на практике социального и политического равенства белой и черной рас. Я никогда не поддерживал предоставление неграм избирательных прав, или допуска в суды присяжных, или позволения занимать должности, или вступать в браки с белыми; я скажу, в дополнение к этому, что налицо физическая разница между белой и черной расами, каковая, по моему мнению, и впредь не позволит обеим расам жить вместе на условиях социального и политического равенства. И поскольку они не могут жить вместе указанным образом, то, пока они остаются рядом, следует определить позиции выше- и нижестоящих, и я не менее любого другого выступаю за то, чтобы положение вышестоящих оставалось за белой расой”. Сегодня подобное заявление о превосходстве белых означало бы крах политической карьеры. Четырьмя годами ранее, 16 октября 1854 года в Пеории, Линкольн признался, – отмечает в цитируемой работе консервативный политолог, – что испытывает двойственные чувства по отношению к тому, как поступать с вольноотпущенными, если рабство будет отменено: “Достанься мне вся мирская власть, я бы не знал, что делать при нынешних обстоятельствах. Моим первым побуждением было бы освободить всех рабов и отправить их в Либерию – на родину... Но освободить их и сделать политическими и социально равными нам? Мои собственные убеждения не допускают этого; и даже если я смирюсь, мы хорошо знаем, что огромная масса белых такого смирения не примет... Общим мнением, будь оно обоснованным или нет, нельзя попросту и без последствий пренебрегать. Мы не можем... сделать их равными себе”» [11, с. 278–279]. Теперь «расизм» ставят Линкольну в вину, даже несмотря на отмену рабства и торговли людьми.

населения не подвергало сомнению утверждение о том, что в центре проблемы было стремление всеми правдами и неправдами решить наконец расовый вопрос и ликвидировать рабовладение как институт экономических и социальных отношений, наличие которого *не позволяло рассматривать* Соединенные Штаты демократическим образованием (даже в том случае, когда для оправдания использовавшегося на плантациях табака, хлопка, пшеницы, сахарного тростника, других продуктов сельскохозяйственного производства внеэкономического принуждения в ход шли «примеры» древнегреческих городов-государств, где подневольный труд рабов являлся повсеместной практикой и основой благосостояния)<sup>1</sup>. Однако мы не погрешим против истины, если на первое место поставим не расовую проблему, а так называемую *федеральную интервенцию* в качестве крайней, своего рода чрезвычайной и форс-мажорной меры, направленной центральной властью *исключительно на предотвращение* дальнейшего и окончательного развала сложносоставного государства. Президент<sup>2</sup> с согласия Конгресса ввел на территорию Южной конфедерации сначала национальную гвардию, а затем и регулярные войска не для того, чтобы этим актом ликвидировать рабство, он преследовал совершенно другую цель – остановить сепаратистские тенденции и принудить восставшие штаты к соблюдению компромисса, который в итоге был достигнут на конвенте в Филадельфии в сентябре 1787 г. при принятии Конституции. Сохранение федеративного государства и его территориальной целостности *было намного важнее*, чем освобождение от рабства нескольких миллионов *colored people*, наличие которых не подрывало его единства<sup>3</sup>.

События последних лет *de facto* в очередной раз наглядно свидетельствуют о том, что, «принудив» силовым воздействием рабства

<sup>1</sup> Справедливости ради нельзя не сказать, что цифры, которые приводит ученый, ссылаясь на античных авторов, характеризующие количество рабов, по мнению современных исследователей, несколько преувеличены. Так, с точки зрения известного французского историка, по официальной переписи, состоявшейся в Аттике в 309 г. до Рождества Христова, «насчитывалось 400 000 рабов на 550 000 душ всего населения». В свою очередь научный редактор цитируемого издания отмечает, что «эти цифры явно недостоверны. По подсчетам современных исследователей в конце IV века в Аттике насчитывалось от 65 до 85 тысяч граждан (вместе с семьями), от 25 до 35 тысяч метеков (вместе с семьями) и около 50–90 тысяч рабов...» [12, с. 145]. В любом случае, на наш взгляд, цифры весьма приблизительны, т.к. Поль Гиро, авторитет которого в европейском научном сообществе в свое время был очень высок, их не «высосал из пальца», а указал, ссылаясь на результаты переписи населения и другие источники.

<sup>2</sup> Не секрет, что Авраам Линкольн не сразу воспринял идею освобождения рабов, о чем свидетельствуют его официальные выступления и переписка, к решению расового вопроса, на наш взгляд, его подтолкнул ход гражданской войны, особенно ее первый этап, в течение которого «чаша весов» нередко склонялась в сторону «конфедератов», на стороне которых воевало большое количество «цветных».

<sup>3</sup> Иницировав «федеральную интервенцию», глава государства решил сразу две проблемы: сохранил единство страны и освободил рабов, о чем сейчас почему-то «цветная» часть населения забывает.

дельческие штаты к соблюдению в той или иной мере компромисса, к которому пришли в Филадельфии при подготовке Конституции, федерация тем самым заложила (может, и не понимая последствий своих действий) не что иное, как «мину замедленного действия», под здание государства, именуемого Соединенными Штатами, продемонстрировавшего не только неустойчивость, но и определенную непрочность всей конструкции. При этом «язва сепаратизма», по существу, нигде не исчезла, она лишь мимикрировала, постепенно сменив цвет с «белого» на «черный», т.к. пришедшая на смену рабству сегрегация по расовому и этническому признакам, первоначально не многим отличавшаяся от предшественника, со временем приобрела известную тенденцию, в рамках которой «темные оттенки» стали преобладать, обнажая те проблемы, которые, к сожалению, так и не решились XIII, XIV и XV поправки, принятые в результате победы либерального Севера над консервативным Югом. Свою роль сыграло и то обстоятельство, что правящая элита южных штатов, в том числе опираясь на решения Верховного Суда, сравнительно быстро сумела «реанимировать» в регионе режим дискриминации, что не могло не отразиться и на «специфике» социальных отношений. Прошло не так уж много по историческим меркам времени для того, чтобы латентные коллизии между белой и цветной частями населения приобрели характер «критической массы», готовой в любой момент взорваться, необходим был лишь «фитиль», чтобы поджечь «пожароопасную ситуацию», сложившуюся в обществе. В определенной степени это говорит о том, что, освободив от рабства миллионы colored people, их так и не сделали свободными и равноправными со всеми остальными гражданами.

В связи с этим, сопоставляя то, как протекал процесс решения расового и женского вопросов, волей-неволей приходишь к осознанию того факта, что, если бы в силу сложившихся «обстоятельств» на первый план в контексте особенностей и специфики государственного строительства и демократизации политической системы в масштабах «Града на холме» со временем не вышла проблема территориальной целостности и возможного распада федерации, нет никаких гарантий (по крайней мере, содержание учредительного акта 1861 г. Южной конфедерации не предполагало ничего «подобного») того, что в новый век сложносоставной союз вошел бы не только с ограничением гражданских прав и свобод по гендерному признаку, но и продолжая воспринимать colored people не иначе как «движимое имущество» и предмет купли-продажи. Как ни покажется странным, но именно одно экстраординарное событие политико-правового характера –

*сецессия* – в итоге спровоцировало другое – *ликвидацию рабства*, т.к., не сняв с повестки дня расовый вопрос, заинтересованные в сохранении единого государства правящие элиты и аффилированные с ними финансово-промышленные олигархические группировки, вероятнее всего, не смогли бы успешно решить и проблему территориальной целостности. Таким образом, во главу угла были поставлены меркантильные интересы капитала, а не будущее рабов и их правовое положение. Гипотетически не исключено, что, если бы война не была проиграна «конфедератами» (хотя представить нечто «такое» непросто по многим причинам) и был достигнут своего рода «статус-кво», каких-либо радикальных изменений экономического и социального характера *colored people* общество могло бы ожидать еще не один десяток лет, как и в случае решения женского вопроса<sup>1</sup>. Иными словами, испугавшись потери значительной по масштабу территории с таким трудом созданной федерации, центральные органы власти посчитали в данном случае целесообразным предоставить свободу «цветной» части местного населения, в то же время *не делая бывших рабов* (вводя всевозможные ограничения или цензы) и их хозяев равноправными с политической и социальной точки зрения. Исходя из того, что «слабый пол» *не оказывал никакого влияния* на проблему территориальных отношений и целостность государства, с изменениями в правовом положении этого сегмента североамериканского общества, по мнению правящей элиты и ее окружения, можно было и не торопиться. Поэтому ограничения по признаку пола продолжали действовать на общенациональном уровне (хотя к концу XIX в. в некоторых штатах ситуация начала постепенно меняться), по-прежнему *сдерживая движение вперед* по пути дальнейшей демократизации различных сфер общественных отношений<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Следует напомнить, что женщины (как белые, так и «цветные») получили в Соединенных Штатах активное и пассивное избирательное право *только через 55 лет* после окончания гражданского военного противостояния, в отличие от чернокожих мужчин, которым это право стало принадлежать с 1870 г.

<sup>2</sup> К сожалению, расовый вопрос, несмотря на ратифицированную и вступившую в силу XIII поправку, ликвидировавшую рабство как институт экономических и социальных отношений, продолжал быть в центре внимания, т.к. практически через очень короткий период (менее одного года) некоторые южные штаты принимают так называемые *Черные кодексы*, ограничивавшие права бывших невольников таким образом, «чтобы привязать их к земле и фактически снова сделать рабами». Многие конгрессмены, в том числе член Палаты представителей Тадеуш Стивенс, осуждали «эти кодексы, настаивая на том, что к южным штатам следует относиться как к “завоеванным провинциям”», пишет в своей книге Роберт Римини. «Мы освободили или готовы освободить четыре миллиона рабов, у которых нет ни крова над головой, ни цента в кармане. Адские законы рабства не позволили им получить образование, они не имеют представления об элементарном договорном праве, не умеют справляться с обычными житейскими делами. Конгресс обязан о них позаботиться, пока они не могут заботиться о себе сами» [13, с. 209–210].

Представители Республиканской партии в 1866 г. предпринимают очередную попытку принять закон «*О гражданских правах*», который «стал “воплощением взглядов умеренных” и наделил гражданскими правами всех, кто родился в Соединенных Штатах, кроме индейцев. Закон о гражд-



У кого-то может возникнуть ощущение, что авторы преднамеренно и целенаправленно избегают анализа многочисленных проблем, с которыми в той либо иной степени столкнулась «западная» модель демократии, по каким-то причинам *до сих пор так и не осознавшая*, что процедуры и ценности, с которыми она в течение последних десятилетий XX в. ассоциировалась у широких слоев населения, во многом – к сожалению «одних» и радости «других» – утратили свою привлекательность и содержание. Однако вопрос не в том, что «игнорируются» эволюционные тенденции современного «западного» общества (чего нет на самом деле, потому что «им» и посвящено данное сравнительно-правовое исследование), т.к. *акцент исключительно осознанно* делается на процессе становления и развития системообразующих институтов «западной» модели демократии, чтобы *через их динамику* стали в итоге *максимально отчетливо* видны статика и регресс, наблюдаемые сейчас. Не выяснив, в чем была мотивация, лежавшая в основе государственного строительства стран, позиционирующих себя в качестве «оплота демократии», не воспринимая никакую альтернативную точку зрения, мы, скорее всего, не сможем адекватным образом профессионально оценить ни «положительного», ни «отрицательного» воздействия совокупности объективных или случайных факторов и причин, способствовавших формированию политических режимов демократического типа. Проще говоря, чтобы вникнуть в «процессы», *de facto* происходящие сегодня, *необходимо*

данских правах гласил, что у “всех в равной степени, независимо от расовой принадлежности” есть право подавать судебные иски и заключать договоры, давать свидетельские показания в суде, а также право на “неприкосновенность личности и собственности”. Он также давал сотрудникам федеральных служб полномочия обращаться с исками в федеральные суды, налагать на нарушителей штрафы и предусматривал для них тюремное заключение. Чтобы не вызывать недовольство президента (после ухода ранним утром 16 апреля из жизни Авраама Линкольна, смертельно раненного вечером предыдущего дня не вполне психически здоровым актером Джоном Уилксом Бутом в театре Форда на спектакле «Наш американский кузен», главой Соединенных Штатов становится бывший вице-президент Эндриу Джонсон, у которого сразу же не сложились отношения с Конгрессом. – *Авт.*), документ... *не предоставлял политические права волюнтаристам*. Закон о гражданских правах впервые давал “законодательное определение прав американских граждан” и показал, “как идеи, которые когда-то казались радикальными, стали приемлемыми” для большинства республиканцев. Он в равной степени относился и к Северу, где, как и на Юге, *все еще оставались в силе дискриминационные законы*, и в этом смысле не был законом, имеющим отношение исключительно к реконструкции (так назывался процесс, при котором осуществлялось восстановление южных регионов, пострадавших в военном противостоянии. – *Авт.*). И тем не менее Джонсон наложил на него вето. Он утверждал, что этот документ противоречит “всему нашему человеческому опыту” и ведет “к централизации и концентрации всей законодательной власти в руках национального правительства”. Более того, Джонсон высказал откровенно расистскую идею о том, что черные не способны быть гражданами, и настаивал на праве штатов на расовую дискриминацию... Палата представителей и Сенат легко преодолели вето президента. Закон о гражданских правах 1866 года стал первым из важнейших американских законов, принятых против воли президента. Важно было и другое. В сущности, закон возлагал ответственность за защиту прав граждан на национальное правительство, а не на штаты. Забота о правах штатов, о которых американцы так неклились в прошлом, была забыта. С этого момента равенство граждан перед законом будет обеспечивать правительство страны...” [13, с. 211–212].



---

*понять*, в чем их закономерности, смысл, предназначение и особенности, тем самым как бы предвосхитив результаты.

Давно и хорошо известен исторический «анекдот», согласно которому наибольшее количество карманных краж осуществлялось во время публичных мероприятий, связанных с наказанием тех, чьей профессией было воровство, причем парадокс состоял в том, что громче всех кричали «держите вора» как раз те, кто это и реализовывал на практике, очищая карманы «зевак», пришедших в одиночку или вместе с семьей посмотреть на экзекуцию. Как ни странно, но именно *апологеты* «западной» модели демократии, которых еще совсем недавно, всего несколько десятилетий назад, можно было «ими» назвать с большой степенью условности, *квалифицируют сами себя* и примкнувших к ним не иначе как «пример для подражания», в первую очередь для тех, кого даже при желании крайне трудно воспринимать в качестве государств, стремящихся исповедовать один из «неканонических» образчиков современной «религии» – либерально-демократические ценности в виде толерантности и мультикультурализма, «первосвященниками» которых объявлены всевозможные гендерные, сексуальные, этнонациональные и иные «меньшинства», тоталитарная идеология которых не только просматривается все более отчетливо и контрастно, но и навязывается традиционному обществу всеми доступными легитимными и нелегитимными средствами. Вне всякого сомнения, *пальма первенства* в оценке «демократичности» соответствующих публичных институтов, форм и структур, в рамках которых непосредственно осуществляется взаимодействие государства, общества, граждан и подданных, принадлежит Соединенным Штатам и некоторым другим представителям так называемого англосаксонского мира, в истории которых можно обнаружить целую палитру рецидивов и практик – от рабовладения, торговли «движимым имуществом» и геноцида коренного населения до «бремени белого человека» и ущемления в правах по половому и расовому признакам. Даже в страшном сне не приснится, при помощи каких «инструментов» и механизмов протекал процесс демократизации патриархального – с точки зрения брачно-семейных и других традиционных институтов – общества, либерализации экономических и социальных отношений в тех государствах, которые теперь считают в порядке вещей навешивать всем остальным своего рода «ярлыки качества», исходя из наличия либо отсутствия которых соответствующий народ или этнос входит в число «рукопожатных», пользующихся всеми привилегиями, либо относится к «изгоям», не заслуживающим всего только за одно свое «существование» ничего, кроме презрительного,

---

в крайнем случае снисходительного, отношения к ним<sup>1</sup>. Таким образом, все, чем характеризуется демократия в ее «западном», прежде всего англосаксонском, варианте, несмотря ни на что, *может и должно быть* единственным «примером для подражания», без учета той специфики, в рамках которой протекало ее становление и развитие, иначе вы будете выведены за скобки исторического процесса<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Многонациональная и многоконфессиональная Россия, какое бы название она в тот момент ни носила, в этом смысле традиционно занимает «привилегированные» и «эсклюзивные» позиции.

<sup>2</sup> Кто-то из оппонентов, придерживающийся иной точки зрения, может возразить, подвергнув наши выводы сомнению, мотивируя тем, что «западная» модель демократии, ее принципы, ценности и институты два или три века назад (в том числе при формировании ее британской и североамериканской «разновидностей») во многом отличались от того, с чем сталкиваются граждане и подданные в настоящее время, поэтому между ними не следует проводить параллели, тем более ставить знак равенства. Не отрицая этого, нельзя не признать и того фактического факта, что многие проблемы, с которыми периодически (причем «периодичность» все чаще сокращается по времени) сталкивается современное «западное» общество, своими основами уходят непосредственно в начальный период государственного строительства, в частности в процесс становления и развития представлений о том, какими должны быть форма правления, публичная власть в целом, система ее дифференциации, срок полномочий того или иного должностного лица, наконец, круг его прерогатив, права, обязанности и ответственность. В связи с этим, судя по всему, даже наивный человек (например, член одной из диссидентских тоталитарных религиозных общин, прибывших в Новый Свет из Англии и других европейских стран для строительства «Града на холме»), не говоря уже о сервентах, *не мог не видеть* той социальной и имущественной пропасти, что через несколько лет после прибытия на «землю обетованную» образовалась между различными слоями общества, в результате которой появилась «новая» аристократия, принципиально ничем не отличавшаяся от «старой» европейской (вернее, она из нее и сформировалась).

Как пишет известный либеральный американский историк Говард Зинн, критически характеризуя соответствующие тенденции, приводя в качестве иллюстрации тех, кого принято называть «отцами-основателями», Александр Гамильтон (будущий первый федеральный министр финансов, во время войны за независимость являвшийся адъютантом Дж. Вашингтона) «был одним из самых сильных и пронизательных лидеров новой аристократии. Он так выразил свою политическую философию: “В каждом обществе есть разделение на меньшинство и большинство. Первое – богато и знатно, а второе – народные массы. Говорят, что глас народа – это глас Божий, но, несмотря на то что обычно эта максима цитируется и в нее верят, она вовсе не является правдой. Народ находится в движении, он изменчив и редко способен судить или определять, где правда. Дайте поэтому высшему классу (к которому он, что вполне естественно, относил себя и свое ближайшее окружение, среди которого было невозможно найти ни сервента, ни раба, ни индейца. – *Авт.*) четко определенное постоянное представительство в правительстве... Может ли демократическое собрание, ежегодно сменяемое из массы народа, постоянно стремиться к общественному благу? Ничто, кроме постоянного органа [власти], не способно сдерживать безрассудство демократии”. На Конституционном конвенте Гамильтон предложил, чтобы президент и сенат избирались пожизненно. Эта идея не была принята. Но Конвент не только *не создал системы всенародного голосования*, за исключением выборов в палату представителей, где ограничения устанавливались легислатурами штатов (которые почти везде требовали *наличия собственности в качестве условия* для получения права голоса), но и исключил из этого процесса женщин, индейцев и рабов. В Конституции предусматривалось избрание сенаторов законодателями штатов, президента – выборщиками, отобранными этими законодателями, и назначение членов Верховного суда президентом...»

Нельзя в итоге не поддержать и следующего вывода, цитируемого автора: «Проблема демократии в постреволюционном обществе... однако, не сводилась лишь к ограничениям, налагаемым Конституцией на процедуру голосования. Она лежит гораздо глубже, за рамками этого документа, *в разделении на богатых и бедных*. Ведь если несколько человек обладают огромными богатствами и влиянием, если им принадлежит земля, деньги, газеты, церковь, система образования, то как может голосование, каким бы свободным оно ни было, вмешиваться в дела такой власти? И есть еще одна проблема: не естествен ли для представительного правительства, даже опирающегося на широкие слои общества, консерватизм, позволяющий предотвратить бурные перемены?...» [1, с. 108–109] Интересно, сколько детей нищих и бездомных в настоящее время являются конгрессменами и судьями?

Уже не вызывает недоумения тот «факт», что, как правило, *громче всех* «возмущаются» и «кричат» о недемократичности системы управления, *de facto* сложившейся и функционирующей в каком-либо государстве, особенно в тех случаях, когда оно не относится к так называемому коллективному Западу в лице представителей англосаксонской правовой традиции, не кто иные, как Соединенные Штаты, политический режим которых в течение длительного периода истории лишь с *достаточно большой степенью условности* можно идентифицировать в качестве «демократии». В связи с этим не исключено, что именно осознание того, что «король голый» и ни о какой «демократии» (в том понимании и интерпретации, *как она навязывается* всем остальным странам) речь не идет априори, и вынуждает правящую элиту и стоящую у нее за спиной финансово-промышленную олигархию «с пеной у рта» убеждать и себя, и всех остальных в наличии того, чего нет и никогда не было, если иметь в виду одну из форм народовластия, а не тот *суррогат*, который выдается за демократию. В этом, по всей видимости, и состоит проблема самоидентификации.

Не исключено, что в данном исследовании, посвященном сравнительно-правовому анализу кризиса «западной» модели демократии, на который, хотя бы авторы или нет, уже *нельзя не обращать внимание*, имеет место некоторая «политологичность», связанная с характеристикой специфики и особенностей процессов, непосредственно наблюдаемых в социальной и культурной сферах общественных отношений, не говоря уже о политико-правовых, в большей или меньшей степени обусловленных борьбой за власть и ее осуществлением. То, что происходит в последние годы в «надстройке», трудно описать каким-либо традиционным определением или словосочетанием, что, как мы неоднократно с сожалением констатировали, свидетельствует о терминологическом кризисе, переживаемом гуманитарными дисциплинами, в том числе каким-то образом связанными с идеологией, которым достаточно давно, по понятным причинам, в отечественной науке – после сдачи в архив «единственно верного учения» – не уделяется соответствующего внимания. Наблюдается своего рода *боязнь идеологии*, при этом никто не задумывается, что найдется немного областей публичной и какой-то иной человеческой деятельности, связанной с «надстройкой», где идеология не нужна в принципе. Вакуум, образовавшийся в результате «отказа от идеологии», является наглядной иллюстрацией того, к чему может прийти общество, деидеологизация которого (начиная с культуры и заканчивая военной службой), преследуя одни цели, достигает прямо противоположных. «Насаждение» демократии, абсолютизация прав и свобод человека

в контексте пресловутых новых ценностей и мультикультурализма, все активнее приобретающих тоталитарный характер, отказ от традиционных отношений и мировоззрения, переписывание истории представляют собой не что иное, как *идеологию постмодернизма*, которой, как оказалось, совершенно нечего противопоставить, кроме популизма и демагогии с заимствованием в качестве аргументов формулировок, содержащих дефиниции, не отвечающие в преобладающей массе «требованиям дня». Термины «либерализм» и «демократия», *используемые в давно устаревшей коннотации* периода первых буржуазных революций, не отражают действительности и не квалифицируют адекватным образом тех процессов, с которыми столкнулись государства, как и прежде продолжающие ассоциировать себя с «примером для подражания». Кризис идей, если его не преодолеть, рано или поздно может привести к последствиям, «гипотетические результаты» которых вряд ли сумеет вообще предсказать кто-то из футурологов, особенно из числа тех из них, по мнению которых мы уже были свидетелями и очевидцами «конца истории». Поэтому перед гуманитарными науками встает вопрос *формирования новой идеологии* как одного из составных элементов национальной идеи, которую необходимо будет противопоставить «ценностным новеллам», настойчиво предлагаемым обществу апологетами «западной» модели демократии, проявляющей себя все более абсурдным с точки зрения логики и здравого смысла образом<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> С учетом высказанного выше замечания, нельзя не отметить, что проблема «боязни идеологии» все более активно начинает «будоражить умы» представителей консервативного взгляда на специфику, особенности, характер и доминирующие тенденции процесса становления и развития русской государственности в ее, так сказать, «имперском» – как дореволюционного, так и советского периодов – значении, противопоставляя отечественную практику народовластия прежде всего тем «разновидностям» и «модификациям» демократии, которые традиционно ассоциируются с ее «западной» (англосаксонской) моделью. В качестве достаточно яркой иллюстрации приведем небольшой фрагмент из монографии российских авторов, обобщения и выводы которых мы во многом аспектах поддерживаем: «Навязывая нам демократию как предел представлений об устройстве современного (и будущего) общества, нас пытаются отвлечь от анализа и продолжения реального исторического опыта развития нашего государства. А оно... всегда шло в авангарде социально-политического развития во всей европейской истории. Европейцы, в отличие от нас, до сих пор вынуждены изживать и переваривать последствия *ксенократического* (ксенократия – форма правления, при которой правящая элита государства и господствующий класс состоят из представителей другого народа или этноса. – *Авт.*) происхождения и устройства своих власти и государства, последствия *завоевания своих стран чужеземцами*, от которого не удалось освободиться. Мы от инородного завоевания освободились и более не допускали его с XV века. Поэтому русское государство строилось на прямых отношениях народа и власти в обход элит (за исключением времени крепостного права и замороженной элиты этого периода), которым отводилась только служилая роль. А вот элиты как раз и стремились к демократии и конституции, чтобы занять место посредников в осуществлении власти, поставить в зависимость от себя и народ, и государя, избавиться от долга служения...»

Трудно не согласиться и со следующим аргументом: «Европейские государства столкнулись с капиталом – новым видом элиты, основанной на экономическом использовании научного знания Нового времени и на эксплуатации труда как непосредственной власти над пролетариатом – человеком, лишенным всего, и *даже собственного тела* (над крестьянином такой власти не было, он во

Вне всякого сомнения, свой посильный вклад в разработку совершенно нового понимания того, *чем должна быть идеология*, в том числе правовая, на этапе завершения перехода – беспрецедентного по своим масштабам и задачам – от «советской» модели демократии к «президентско-парламентской» форме народовластия, должны внести юридические дисциплины, в той или иной мере *связанные с наукой о государстве и праве* (в контексте как теоретической, так и правоприменительной специфики соответствующих отраслей). Идеология в современных условиях *не должна представлять собой* совокупность штампов и клише, которыми необходимо руководствоваться при формировании каких-либо публичных институтов и наделении их властными полномочиями, как в случае навязывания нам стереотипов «западной» модели демократии, которые уже *не всегда отвечают «реалиям»*: требуется принципиально другой подход к осознанию того, чем является институт народовластия, прежде всего с точки зрения реализации его непосредственных и представительных механизмов, в целом направленных на осуществление конкретных функций и задач в рамках интенсификации процесса государственного строительства. Чтобы знать, как это сделать на практике, не допустив неоправданных ошибок, следует критически и предельно корректно *оценить модель*, позиционирующую себя в качестве «примера для подражания» и «оплота демократии», которую мы, с учетом англосаксонской составляющей, условно называем «западной».

На современной стадии процесса государственного строительства *вместо права* как важнейшего унифицированного регулятора общественных отношений (встречающегося в древнейших письменных документах, начиная с периода становления и развития цивилизации), в силу самых разных причин со стороны стран, представляющих «коллективный Запад» в лице Туманного Альбиона и «Града на холме», *нам предлагают качественно иной механизм* в виде так

---

многим сам решал, что, как и когда будет делать). Капитал осуществил мечту аристократической элиты – встал над государством и снял с себя ответственность за него. Традиционную ксенократическую европейскую элиту сменила буржуазная... Русские же первыми в истории перешли к народовластию – радикальной альтернативе цензовой и тем более управляемой демократии. Они упразднили элиту как таковую. Именно народовластие поставило капитал под контроль государства, модернизировало государство и преодолело затяжной европейский кризис государства Нового времени. Впервые были построены народное государство и народная автократия. Русская элита, отказавшаяся служить государству и противопоставившая себя народу, погибла. Многие из ее состава пошли служить народному государству. Попытка подменить вопросом о демократии вопрос о народовластии и его историческом значении, то есть о его значении как ресурса государственности, есть основное направление идеологической диверсии и агрессии против нас. Для буржуазной (цензовой или управляемой) демократии народ – это «чудовище, которое требуется обуздать». Русское суверенное народовластие представляет собой цивилизационную альтернативу управляемой демократии...» [14, с. 26–27]

---

---

называемых *правил* (причем это касается не только международной проблематики, но и целого ряда других направлений и сфер публичного, частно-корпоративного и гуманитарного взаимодействия), *устанавливаемых в одностороннем порядке* англосаксонскими «нормотворцами», посчитавшими «делом чести» взять на себя столь «неблагодарную» обязанность, несмотря на то обстоятельство, что о чем-то подобном их никто не просил, и *направленных на актуализацию поведенческих стереотипов*, преимущественно основанных на морально-нравственных ценностях, идеологических штампах и шаблонах, обусловленных требованиями режима толерантности и мультикультурализма, тоталитарная сущность которых становится все более очевидной. «Западная» модель демократии, переживающая системно-институциональный кризис, что видно практически невооруженным глазом, не в состоянии его преодолеть без соответствующих издержек, значительная часть которых в течение последних десятилетий относится к категории фундаментальных прав и свобод человека, тем не менее *правлящие элиты будут вынуждены* пойти на этот шаг, чтобы не потерять власть и возможности, прямо или косвенно вытекающие из обладания ею. Перед политическим классом стоит одновременно простая и крайне сложная задача *продолжать процесс расчеловечивания*, результаты которого будут способствовать не только концентрации функций и полномочий в его руках (на фоне демагогических неолиберальных призывов о сокращении присутствия государства в делах гражданского общества), но и целенаправленному расширению их объема и номенклатуры, судя по всему, за счет последовательного «видоизменения» прав и свобод той части общества, с которой по-прежнему ассоциируется традиционное отношение к гендерным, брачно-семейным, мировоззренческим и прочим ценностям. Среди них, как ни странно на первый взгляд, *правовому регулированию* отводится особая роль (с точки зрения противодействия тенденциям, обусловленным заменой права на «правила»), в той либо иной степени *связанная с необходимостью соблюдения* в рамках нормотворческого процесса как одной из функций представительной ветви власти *соответствующих стадий и процедур*, итогом которых является общеобязательный правовой документ, а не некие «квазинормы», введенные в практику организацией или структурой, не уполномоченными осуществлять процессуальные действия подобного рода. Таким образом, *на защиту «права»* должно встать непосредственно государство в лице конкретных институтов и инструментов, легитимность которых не будет вызывать никаких сомнений. С имеющим место кризисом

---

«западная» модель демократии справится лишь при помощи права в его, так сказать, «классическом» понимании<sup>1</sup>.

Говоря о том, что «право», а не «правила», принимаемые кем-то, должно не только продолжать оставаться в приоритете, но быть единственным (нормы морали в данном случае, как и религиозные правила поведения, мы намеренно выводим за скобки) унифицированным регулятором как традиционных, так и вновь появляющихся сфер общественных отношений, мы имеем в виду так называемое корпоративное право транснациональных финансовых и промышленных олигархических группировок, получившее в последние годы, особенно на завершающем этапе «глобализации», широкое распространение и влияние. Специфика состоит в том, что *его предписания*, регламентирующие, помимо прочего, конкретные права и обязанности служащих и должностных лиц, осуществляющих профессиональную деятельность в масштабах какой-то структуры, *не всегда и не во всем* соответствуют нормам, закрепленным в том или ином законе, акте органа исполнительной власти и судебном решении, что не может не вызывать вопросов в тех коллизионных ситуациях, когда акцент делается не на общеобязательные нормы, установленные государством в лице одного из компетентных органов, а на «правила» и процедуры, *не обладающие* таким статусом и действующие только на уровне корпоративных отношений. Перед нами практически «государство» в государстве, *с четко выстроенной иерархической системой самоуправления*, вплоть до «службы безопасности» и органов контроля, что нельзя не рассматривать в качестве одной из возможных причин кризиса «западной» модели демократии, представляющей собой в том числе вариант сращивания публичных и частнопрововых институтов в некий наднациональный конгломерат, целью которого, и этого не следует исключать полностью, является подчинение действующих в рамках разделения властей государственных органов «корпоративным структурам», олицетворяющим в современных условиях новую разновидность политического режима. Вопрос в том, *сумеет ли* в итоге *национальное государство*, необходимость в котором, как вытекает из «перипетий» последних десятилетий, ощущается все меньше, *сохраниться в том виде, в каком существует сейчас*, или на смену ему придет нечто «такое», что трудно представить даже гипотетически. Если *запущенный механизм расчеловечивания* приведет к тому, что будет «создан» качественно новый – эгоцентричный и бесполой – «субъект» общественных отношений, то не исключено, что «западная»

<sup>1</sup> А не при помощи всевозможных «правил», создаваемых такими структурами, как интернет или НАТО.



модель демократии, где так или иначе функционирует система сдержек и противовесов (на уровне как публичной власти, так и различных сегментов общества), по многим критериям уже сейчас не во всем отвечающая «требованиям дня», будет, как нам кажется, безо всякого сожаления *отправлена в архив за ненужностью*. Парадокс состоит в том, что если тенденции, наблюдаемые сейчас (начиная со смены гендера и заканчивая сексуальными предпочтениями), не только сохранятся, но и не замедлят темп, то новому «субъекту» общественных отношений государство (с выборами и всем остальным «обременением») в его нынешнем качестве не будет необходимо в принципе, поэтому *может появиться идея о его упразднении*. Государство, в свою очередь, с этим не согласится, в итоге возможны два варианта развития событий: либо дальнейшая либерализация и демократизация, в результате чего человек окончательно потеряет свой облик, либо «закручивание гаек».

Скорее всего, это – чисто «футуристический» прогноз, однако процессы, протекающие в Европейском союзе и Соединенных Штатах, *не внушают того оптимизма*, с которым еще совсем недавно ассоциировалось «будущее», в том числе трансформация «западной» модели демократии на новых принципах. Не будет, по всей вероятности, большим преувеличением отметить, что общество «коллективного Запада», не отдавая отчета в том, что происходит, ни себе, ни тем более окружающим, *разлагается изнутри*, свидетельством чего являются не только процессы десоциализации многих групп населения, но и тенденции, наблюдаемые в «надстройке» в целом, *деформирующие* мировоззренческие, идеологические, морально-нравственные и другие фундаментальные основы политической системы и важнейших ее институтов, продолжающих работать как бы *по инерции*, но все чаще *теряющих* свой прежний авторитет. Внешняя атрибутика, характерная для демократического политического режима, в виде конституции, представительных органов власти, партий, совокупности прав и свобод, как и раньше, рекламируется в качестве «примера для подражания», но при всей внешней «демонстративности» она все больше утрачивает свой «глянец», позволявший в течение многих лет внушать восторг и восхищение странам, освободившимся от колониальной зависимости (но *не посчитавшим целесообразным* отказаться от услуг бывшей метрополии), или «влачившим жалкое существование» государствам «народной демократии» и республикам «советской империи». Вопрос, в принципе, *не стоит* о том, что необходимо, причем в краткосрочной перспективе, отказаться от «завоеваний демократии» буржуазно-либеральной модели, достигшей целей, поставленных перед ней в период



стагнации и упадка феодального способа производства, и осуществить эволюционный переход цивилизации в «новое качество», в основе которого будут лежать совершенно иные ценности и принципы, перед правящей элитой и аффилированными с ней олигархическими группировками все более четко и контрастно вырисовывается «призрак тоталитаризма» и огосударствления той части общественных отношений, где роль публичных институтов минимальна или ограничена априори. Другими словами, демократия должна стать *еще более управляемой и подконтрольной* государству. На это прежде всего и направлен процесс расчеловечивания, набирающий обороты по обе стороны океана, что не может не вызывать вполне справедливых сомнений по поводу того, к каким «результатам» приведут «социальные эксперименты» подобного рода. Как ни странно, но во многом аналогичную по задачам и «последствиям» цель преследует «переписывание истории», в рамках которого (этого, по существу, уже никто, хотя бы формально, не скрывает) на лидирующие позиции выходит фальсификация и создание образа «борца за свободу и независимость» с двумя авторитарными режимами – немецким «национал-социализмом» и советским «сталинизмом». И в данном случае предсказать, к чему все это приведет, *не представляется возможным* по целому ряду причин<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> По существу, нет ничего сверхъестественного в том, что достаточно сопоставимые тенденции, связанные с фальсифицированным содержанием так называемой официальной историографии, de facto наблюдаются и в Соединенных Штатах, более того, отмеченная «специфика» имела место практически в течение всего периода письменной истории этой страны, о чем говорят непосредственно сами же американские ученые. «К моменту, когда я начал преподавать и писать, – подчеркивает в одной из своих фундаментальных монографий Говард Зинн, – у меня не осталось иллюзий относительно “объективности”, если это слово означает отказ от какой-либо точки зрения. Я знал, что историк (равно как журналист или любой человек, рассказывающий что-либо) вынужден выбирать из бесконечного числа фактов то, о чем надо сообщить и о чем следует умолчать. Это решение неизбежно отразит, сознательно или бессознательно, интересы историка. Сейчас раздается громкая брань относительно того, должны ли студенты изучать факты (например, любой североамериканский школьник должен знать о так называемой Бостонской бойне, в то же время в современных учебниках он вряд ли найдет упоминание о том, как в 1637 г. в Новой Англии были истреблены 600 мужчин, женщин и детей племени пекотов, или о резне, устроенной в самый разгар гражданского противостояния между Севером и Югом солдатами федеральных войск, цинично уничтоживших около ручья Сэнд-Крик в Колорадо сотни индейских семей, или о нападении более двухсот кавалеристов в 1870 г. на лагерь индейцев племени пиган в Монтане, которых практически всех закололи холодным оружием, или о том, как в 1917 г. в городе Ист-Сент-Луис произошел один из очередных «расовых мятежей», в течение которого белые рабочие, недовольные наплывом чернокожих конкурентов, убили несколько сотен потомков colored people. – *Авт.*) Но не существует такой вещи, как чистый факт без всякой интерпретации. За каждым фактом, представленным свету, – учителем, писателем, любым человеком, – стоит суждение, согласно которому этот факт важен, а другие сведения, о которых умалчивается, незначительны. Я обнаружил, что в ортодоксальных вариантах истории, доминирующих в американской культуре, не хватает многих тем... В результате подобных умолчаний мы не только получили искаженное представление о прошлом, но, что более существенно, нам всем навязаны заблуждения относительно настоящего... То, что мы узнаем о прошлом, не дает нам абсолютно правдивого представления о настоящем, но мы можем заставить шире взглянуть на сегодняшний день, чем это позволяют сделать гладкие заявления политических лидеров и “экспертов”, которые приводит пресса...» [1, с. 745–746].

Еще более абсурдной выглядит ситуация на Украине и в ряде бывших союзных республик, история которых в ее официальном изложении не выдерживает никакой, даже самой снисходительной

Однако самое парадоксальное состоит в том, что, несмотря ни на что, расовый вопрос не только не был окончательно решен таким образом, чтобы слова типа «равенство» и «равноправие» в их, так сказать, *хрестоматийном* – без каких-то дополнительных условий – *значении* перестали наконец иметь декларативный характер, *он трансформировался*, причем весьма значительно, при этом кардинально сменив «цветовую гамму» сегрегации и дискриминации с «черной» на «белую». Если о тенденциях, обусловленных началом «заката» англо-протестантской цивилизации как этнического и религиозного ядра того, что принято идентифицировать в качестве североамериканской гражданской нации, наиболее прозорливые аналитики заговорили в конце ушедшего века, и тогда *многими это воспринималось* как некий «гипотетический абсурд», то не прошло и 25 лет, как деградация самосознания и традиционных социальных институтов, основанная на деструктивном отношении ко всему, с чем ассоциируется «белое» прошлое и настоящее «Града на холме», приобрела по существу лавинообразный характер, выдвинув на авансцену исторического процесса гипертрофированную абсолютизацию прав и свобод человека в виде толерантности и мультикультурализма, возведенных в ранг новой религии. С обществом «оплота демократии», *продолжающим*, невзирая ни на что, *de facto позиционировать себя в подобном статусе*, произошли изменения, реальный масштаб которых можно будет оценить лишь спустя определенное время, в контексте эволюционного или, что, с нашей точки зрения, наиболее вероятно, революционного характера совокупности социально-политических процессов, наблюдавшихся в сложносоставном государстве и большинстве его регионов. Все настойчивее *проявляются симптомы*<sup>1</sup> (по каким-то

критики, тем не менее дилетантизм, с позволения сказать, «ученых» приобретает такие масштабы, что в перспективе с ними будет чрезвычайно сложно найти общий язык по целому ряду фундаментальных вопросов.

<sup>1</sup> Одним из тех, кто задавал вопрос о том, в чем причины тех процессов, которые делят в стране уже не первое десятилетие, был известный американский политолог и публицист консервативного направления, советник трех президентов Соединенных Штатов, представитель семьи, «корни» которой уходят глубоко в историю, Патрик Бьюкенен, рассматривавший одной из важнейших причин демографию: «Что послужило причиной постепенного превращения белой Америки в национальное меньшинство? Во-первых, рождаемость среди белых, которая на протяжении десятилетий находится ниже уровня воспроизводства. Во-вторых, сорок лет “прилива” иммигрантов; еще до рецессии прогнозировалось, что приток возрастет с 1,3 миллиона до 2 миллионов в год в 2050 году, и почти все они – из Азии, Африки и Латинской Америки. В 2008 году более одного миллиона иммигрантов стали гражданами Соединенных Штатов. Из них 461 000 человек – выходцы из Латинской Америки; более половины последних прибыли из Мексики. В-третьих, рождаемость среди выходцев из Латинской Америки, в особенности среди нелегалов, намного превышает рождаемость среди белых американцев. Тем не менее независимо от того, сколько иммигрантов к нам прибывает и откуда, белая Америка вымирает. В период с 2000 по 2010 год число белых детей снизилось на 4,3 миллиона человек, или на 10 процентов; скорость исчезновения составляет 430 000 детей ежегодно. К 2020 году белых в возрасте старше шестидесяти пяти лет будет больше, чем в возрасте семнадцати лет и младше...» [11, с. 190–191]

---

причинам правящая элита старается не замечать очевидных вещей), свидетельствующие о том, что общество не просто расколото, оно переживает, как и «надстройка» в целом, системно-институциональный кризис, преодолеть который с использованием «старых» методов, видимо, *уже не получится*.

### Список литературы:

1. Зинн, Г. Американская империя. С 1492 года до наших дней / Г. Зинн. – М. : Родина, 2020.
2. Крэмб, Дж.А. Британская империя. Разделяй и властвуй! / Дж.А. Крэмб, Дж.Р. Сири ; пер. с англ. – М. : Родина, 2019.
3. Дженкинс, С. Краткая история Англии / С. Дженкинс ; пер. с англ. И. Мельницкой. – М. : КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2017.
4. Согрин, В.В. Исторический опыт США / В.В. Согрин. – М. : Наука, 2010.
5. Согрин, В.В. История США: учебник / В.В. Согрин. – М. : Международные отношения, 2019.
6. Декларация прав человека и гражданина 26 августа 1789 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост.: Н.А. Крашенинникова. – М. : ЗЕРЦАЛО, 2000.
7. Варандж, У. (Фрэнсис Паркер Йоки). Imperium. Философия истории и политики / У. Варандж ; пер. с англ. Н.М. Селивёрстова ; предисл. Б.В. Маркова. – СПб. : Русский мир, 2017.
8. Родс, Дж.Ф. История Гражданской войны в США: 1861–1865 / Дж.Ф. Родс. – М. : Азбука-Аттикус, КоЛибри, 2018.
9. Прокламация об освобождении рабов 1 января 1863 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост.: Н.А. Крашенинникова. – М. : Зерцало, 2000.
10. Конституция южной Конфедерации 1861 года // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост.: Н.А. Крашенинникова. – М. : Зерцало, 2000.
11. Бьюкенен, П. Самоубийство сверхдержавы / П. Бьюкенен ; пер. с англ. К.М. Королёва. – М. : АСТ, 2016.
12. Поль, Г. Частная и общественная жизнь греков / Г. Поль. – СПб. : Алетейя, 1995.
13. Римини, Р. Краткая история США / Р. Римини ; пер. с англ. О. Александяна. – М. : КоЛибри, Азбука-Аттикус, 2018.
14. Сергейцев, Т. Идеология русской государственности. Континент Россия / Т. Сергейцев, Д. Куликов, П. Мостовой. – СПб. : Питер, 2021.

**А.Ю. Соколов,**  
*директор Саратовского филиала  
Института государства  
и права Российской академии  
наук, заведующий кафедрой  
административного и муниципального  
права Саратовской государственной  
юридической академии, доктор  
юридических наук, профессор*

**A.Yu. Sokolov,**  
*Director of the Saratov Branch  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of  
Sciences, Head of the Department  
of Administrative and Municipal Law  
of the Saratov State Law Academy,  
Doctor of Law, Professor  
aysockolov@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-331-334

**Рецензия на монографию  
«ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ:  
ТЕОРИЯ, ОСОБЕННОСТИ, МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ» / А. В. Колесников ;  
[под ред. А. Ю. Соколова] ; Саратовская государственная  
юридическая академия. – Саратов: Изд-во Саратов. гос.  
юрид. акад., 2021. – 236 с.**

***Аннотация:** на основе конкретно-исторического, сравнительно-правового и иных методов дедукции и индукции осуществляется анализ отдельных сторон муниципального управления, которые, как правило, являются предметом теории государства и права, отраслевых юридических наук сферы публичного права либо редко исследуются представителями муниципального права, поскольку включают в себя целый комплекс переплетающихся положений других отраслей, не являющихся основным предметом муниципального права. Отмечается оригинальность и многоформатность книги, дается ее положительная оценка.*

***Ключевые слова:** муниципальное управление, органы местного самоуправления, публичная власть, особенности организации управления, государственная политика, межмуниципальное сотрудничество, агломерирование.*

**Review of the monograph: ORGANIZATION OF MUNICIPAL  
ADMINISTRATION IN A UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC POWER:  
THEORY, FEATURES, INTER-MUNICIPAL INTERACTION /  
A. V. Kolesnikov; [edited by A.Yu. Sokolov]; Saratov State Law  
Academy. – Saratov: Publishing house Saratov State Law  
Academy, 2021. – 236 p.**

***Abstract:** on the basis of concrete-historical, comparative-legal and other methods of deduction and induction, the analysis of individual aspects of municipal administration is carried out, which, as a rule, are the subject of the theory of state and law, branch legal*

---

*sciences of the sphere of public law, or are rarely studied by representatives of municipal law, since they include a whole complex of intertwining provisions of other branches, which are not the main subject of municipal law. The originality and multiformatedness of the book is noted, its positive assessment is given.*

**Keywords:** *municipal administration, local self-government bodies, public authority, peculiarities of management organization, state policy, inter-municipal cooperation, agglomeration.*

Современное понимание публичной власти в свете конституционных изменений, принятых в 2020 году, отличается односторонностью и склонностью к снижению роли населения в управлении страной. В законодательных определениях речь идет лишь об органах разных уровней власти. Ни в одном из них население не воспринимается как субъект управления. Для демократического государства – нивелирование непосредственной роли жителей в процессе осуществления управления органами публичной власти – непозволительное упущение. В дальнейшем такой законодательный подход влечет за собой подмену местного самоуправления муниципальным управлением, развитие инертности общества и его дальнейшую деградацию.

Развитие местного самоуправления и муниципального управления в условиях огосударствления всей системы власти, использующей для этого понятие «публичная власть», крайне затруднительно и специфично.

Рецензируемая книга представляет собой индивидуальный взгляд А.В. Колесникова на теоретическую концепцию публичной власти, государственную политику в области местного самоуправления и различные особенности, регулируемые отдельным комплексом правовых актов. В ней изучены различные проблемы межмуниципального сотрудничества и агломерирования.

Оригинальность монографии заключается в том, что она, фиксируя посредством анализа и исторического сравнения общие вопросы муниципального управления, все же акцентирует свое содержание на проблемах, которые редко выносятся на широкое обсуждение при проведении дискуссий о местном самоуправлении и считаются второстепенными. Вместе с тем автор последовательно подводит к мысли, что эти якобы не основные вопросы оказывают громадное влияние как на всю систему местного самоуправления, так и на местную власть в территориях с особым режимом функционирования (города федерального значения, федеральные территории, ЗАТО, наукограды, территории с особыми экономическими преференциями). Как ни странно, но территории с особенностями управления представляют собой огромную часть России и постепенно вытесняют классическую

---

модель управления, закрепленную в Конституции РФ. Автор обоснованно задается вопросом эффективности традиционной модели публичной власти и муниципального управления.

Монография, посвященная 90-летию Саратовской государственной юридической академии, состоит из четырех глав, включающих двенадцать параграфов.

Тематике местного самоуправления посвящено много научных статей и трактатов, однако автор, глубоко затронув теорию муниципального управления и государственную политику, технично сконцентрировался на отдельных особенностях управления на местном уровне. При этом отсутствие детального анализа самой организации местного самоуправления компенсируется экскурсами о них в процессе выявления характеристик специфики организации управления на отдельных особых территориях. То есть применяется реверсивный метод исследования организации местного самоуправления через призму его особенностей. В этом проявляется определенная уникальность исследования.

Первая глава посвящена понятию и характеристике публичной власти. А.В. Колесников обоснованно выделяет в ней роль населения, Президента РФ и остальных традиционных элементов публичной власти. Анализ проводится на основе норм права и большого массива теоретических исследований, посвященных понятиям «власть» и «публичная власть». Помимо трудов С.А. Авакьяна, М.И. Байтина, И.Н. Барцица, И.Л. Бачило, Н.С. Бондаря, В.И. Васильева, А.А. Джагаряна, В.В. Еремяна, Г. Еллинека, В.Т. Кабышева, Н.М. Кониная, А.Н. Костюкова, Н.И. Матузова, А.В. Малько, Л.С. Мамута, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, И.В. Турицына, В.И. Упорова, Т.Я. Хабриевой, Г.Н. Чеботарева, В.Е. Чиркина, А.А. Югова и др. были исследованы работы М. Вебера, Т. Гоббса, Ш. Монтескье, К. Маркса и Ф. Энгельса. В результате автор предлагает свою, отличную от правовой, концепцию публичной власти.

Учитывая, что местное самоуправление – низовой, самый слабый и зависимый от государства в правовом, компетенционном и организационном смысле уровень, автор, используя исторический метод, штудирует во второй главе историю отношения правителей к местному самоуправлению и выявляет закономерности государственной политики в муниципальной сфере. Этот труд основан не только на теоретических источниках современности, но и на статьях, воспоминаниях, высказываниях современников разных эпох, а также на основе большого массива уже недействующих нормативных актов восемнадцатого, девятнадцатого и двадцатого веков.

---

Третья глава охватывает почти все территории с особым режимом, включая как давно существующие ЗАТО и наукограды, так и постоянно появляющиеся новые территории с особыми экономическими преференциями. В главе справедливо критикуется существующая модель формирования федеральных территорий на примере ФТ «Сириус».

Четвертая глава – о формах горизонтального единения публичной власти через межмуниципальное сотрудничество и агломерирование. Автор совершенно правильно отмечает неразвитость основополагающей во всех странах мира формы хозяйственного сотрудничества и негативный акцент законодателя на ассоциативное сотрудничество, способствующее еще большей централизации публичной власти.

Книга может быть полезна студентам, магистрантам, аспирантам, и всем юристам, интересующимся местным самоуправлением.

---

---

**В. В. Гриценко,**  
*доктор юридических наук, профессор  
кафедры административного  
и административно-процессуального  
права Воронежского  
государственного университета*

**V. V. Gritsenko,**  
*Doctor of Law, Professor  
of the Department of Administrative  
and Administrative Procedure Law  
(Voronezh State University)  
vvgritsenko@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-335-338

**Рецензия на коллективную монографию  
«ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ УЧАСТНИКОВ ФИНАНСОВЫХ  
ПРАВООТНОШЕНИЙ И ЕЕ ТРАНСФОРМАЦИЯ  
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ»  
/ под общей редакцией доктора юридических наук,  
профессора Е. В. Покачаловой, доктора юридических  
наук, доцента Е. Г. Беликова. – М. : Русайнс, 2022. – 262 с.**

***Аннотация:** в статье рассматриваются структура и содержание монографии, подготовленной коллективом авторов – профессоров Саратовской государственной юридической академии и доцентом Финансового университета.*

***Ключевые слова:** монография, участники финансовых правоотношений, правосубъектность, трансформация, цифровая экономика.*

**Review of the collective monograph  
“LEGAL PERSONALITY OF PARTICIPANTS IN FINANCIAL  
LEGAL RELATIONS AND ITS TRANSFORMATION  
IN THE CONDITIONS OF DIGITAL ECONOMY DEVELOPMENT”  
/ under the general editorship of Doctor of Law, Professor  
E. V. Pokachalova, Doctor of Law, Associate Professor E. G.  
Belikov. – M. : Rusains LLC, 2022. – 262 p.**

***Abstract:** the article discusses the structure and content of a monograph prepared by a team of authors – professors of the Saratov State Academy of Law and an associate professor of the Financial University.*

***Keywords:** monograph, participants in financial legal relations, legal personality, transformation, digital economy.*

Актуальность монографии обусловлена современными проблемами, возникающими в сфере правового регулирования публичных правоотношений, в частности, финансовых правоотношений, наиболее подверженных воздействию информационных и цифровых



---

технологий, так как под влиянием цифровизации находятся в настоящее время практически все правовые институты финансового права.

Однако однозначно такое воздействие оценить невозможно, так как, с одной стороны, это свидетельствует о целесообразности реформирования правосубъектности участников финансовых правоотношений, с другой – об опасности новых вызовов и рисков для участников финансовых правоотношений, связанных с нарушением их прав и законных интересов, с необходимостью «приспосабливаться» и «жить» в реалиях существующего цифрового мира, одним из наиболее важных элементов которого является развитие цифровой экономики, имеющий как положительные, так и отрицательные аспекты.

Необходимо обратить внимание на сильный в научном плане авторский коллектив, так как это известные современные ученые в области науки финансового права: 8 докторов юридических наук, профессоров кафедры финансового, банковского и таможенного права имени Нины Ивановны Химичевой ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» О.Ю. Бакаева, Е.Г. Беликов, Е.Н. Пастушенко, Е.В. Покачалова, В.В. Попов, М.Б. Разгильдиева, С.В. Рыбакова, а также к.ю.н. Д.В. Красиков (зав. каф. международного права) и к.э.н. М.А. Каткова (директор Института цифровых компетенций Финансового университета), которые изложили и аргументировали свой взгляд на формирование и развитие финансово-правовых институтов в контексте влияния цифровой экономики на правосубъектность участников финансовых правоотношений.

В логичности структурированности монографии прослеживается желание ее авторов ответить на «злободневные» вопросы, возникающие в правовом регулировании различных видов финансовых правоотношений, в частности, налоговых, бюджетных, банковских и др., объединенных их публично-правовой природой.

Монография состоит из двух крупных разделов. В первом разделе, объединяющем две главы и семь параграфов, раскрываются проблемы трансформации финансовой правосубъектности и ее видов в условиях развития цифровой экономики в России, во-втором, состоящем из пяти параграфов, – анализируется состояние зарубежного опыта адаптации к условиям развития цифровой экономики и соответствующей трансформации правосубъектности участников финансовых отношений в Евразийском Экономическом Союзе и Европейском Союзе.

В первой главе первого раздела монографии раскрываются общие подходы модернизации правосубъектности участников финансовых отношений в условиях перехода к цифровой экономике. Поэтому логичным представляется рассмотрение модели развития цифровой

---

экономики в качестве объекта государственного управления, а также обоснованность трансформации финансовой правосубъектности в условиях цифровизации экономики. Вторая глава данного раздела посвящена выявлению особенностей правосубъектности участников правоотношений в публичной сфере (налоговых, таможенных, бюджетных, публичных долговых, публичных банковских, публичных страховых отношений) в контексте формирования и развития российской цифровой экономики.

Научная и практическая ценность второго раздела монографии состоит в тщательно проведенном анализе состояния зарубежного опыта адаптации к условиям развития цифровой экономики через призму трансформации правосубъектности участников финансовых отношений в Евразийском Экономическом Союзе и Европейском Союзе.

Думается, что указанный положительный опыт может быть использован для трансформации правосубъектности участников финансовых правоотношений в сфере цифровой экономики, но с учетом специфики российской экономики и особенностей развития нашего государства. Поэтому в качестве субъективного недостатка монографии, не влияющего на результаты научного исследования, можно назвать отсутствие общего заключения, в котором необходимо было бы обобщить богатый зарубежный опыт, с указанием целесообразности его использования, или, наоборот, опасности его применения в России.

Эффективное формирование экономических, политических, правовых мер, направленных на развитие цифровой рыночной экономики, зависит не только от грамотной финансово-правовой политики и деятельности публично-правовых образований в сфере публичных финансов, трансформации правосубъектности участников финансовых правоотношений, но и от правильного восприятия всего происходящего каждым из нас, а это невозможно без учета соблюдения баланса частных и публичных интересов.

Следует также отметить, что рецензируемая монография – это научный, творческий результат междисциплинарного фундаментального исследования, выполненного при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

Резюмируя вышеизложенное, представляется, что рецензируемая коллективная монография «Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях развития цифровой экономики», имеющая теоретико-прикладной характер, не оставит равнодушным ни ученых, ни студентов (как юридических,

---

так и экономических вузов), ни органы единой системы публичной власти, практических работников, большая часть которых является участниками финансовых правоотношений. Безусловно, идеи, заложенные в данной монографии, станут основой для дальнейших научных изысканий в сфере развития финансово-правовых институтов, положений науки финансового права, а также совершенствования российского финансового законодательства.

---

**А. В. Мартынов,**  
заведующий кафедрой  
административного и финансового  
права юридического факультета  
Нижегородского государственного  
университета им. Н. И. Лобачевского,  
директор Института открытого  
образования, доктор юридических  
наук, профессор

**A. V. Martynov,**  
Head of the Department  
of Administrative and Financial Law  
of the Law Faculty of the Nizhny  
Novgorod State University.  
N. I. Lobachevsky, Director  
of the Institute of Open Education,  
Doctor of Law, Professor  
docpred@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-339-343

**Рецензия на коллективную монографию  
«ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА  
В ИСТОРИЧЕСКОЙ И СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ  
РЕАЛЬНОСТИ РОССИИ :  
В 12 т. Т. VIII. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО  
В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА» /  
под редакцией доктора юридических наук,  
профессора Р. Л. Хачатурова, доктора юридических наук,  
профессора А. П. Шергина.  
– М. : Юрлитинформ, 2022. – 736 с.**

**Review of the collective monograph  
«FORMATION AND DEVELOPMENT OF BRANCHES  
OF LAW IN THE HISTORICAL AND MODERN LEGAL  
REALITY OF RUSSIA : AT 12 T. T VIII. ADMINISTRATIVE  
LAW IN THE SYSTEM OF MODERN RUSSIAN LAW» /  
edited by Doctor of Sciences, Professor R. L. Khachaturov,  
Doctor of Legal Sciences, Professor A. P. Shergin.  
– Moscow : Yurlitinform, 2022. – 736 p.**

Отраслеведение всегда было визитной карточкой юридической науки. Отрасль права представляет собой основной структурный элемент правовой системы государства. Необходимость организации близких по своему характеру общественных отношений определяет формирование отраслей права. В системе публичного права ведущая роль принадлежит административному праву, которое создает правовую основу для общественных отношений в сфере публичного управления. Кроме того, административное право обе-

---

спечивает деятельность публичной администрации по применению норм других отраслей права.

Поэтому можно только приветствовать подготовку масштабного издания «Отрасли российского права : в 12 томах», составной частью которого является том «Административное право в системе современного российского права». Рассматриваемая монография впечатляет по объему, широте рассматриваемой проблематики, исследовательскому подходу к решению задач современного административного права. Монография подготовлена ведущими учеными-административистами страны, что обеспечило качественную разработку актуальных проблем государственного управления в современных условиях. Обозначим основные достоинства этой содержательной и интересной работы.

В представленной монографии предпринята попытка оценить достижения теории административного права, исследовать его основные институты, определить перспективы совершенствования административного законодательства.

Прежде всего, отметим главное – авторам удалось показать роль административного права в системе современных правовых координат. Бережно сохраняя базовые представления о содержании основных административно-правовых институтов, они акцентировали внимание на раскрытии возросшей динамики общественных отношений в сфере государственного управления. Это позволило не только оценить потенциал механизма административно-правового регулирования, но и предложить пути повышения его эффективности с учетом новых вызовов в эпоху информационного взрыва.

В монографии представлены теоретико-методологические проблемы современного административного права, формирование его фундаментальных понятий, основных институтов. Глубоко исследованы ключевые его понятия – предмет административного права, административные правоотношения, формы исполнительной власти, административно-правовые режимы и др. С учетом дискуссионности многих положений этих понятий в работе осуществлен анализ различных точек зрения и обоснованы авторские суждения по их содержанию. На основе исследования критериев выделения отраслей права в работе аргументирован вывод о том, что административное право не только регулирует управленческие отношения, но и выполняет в системе российского права функцию маточной отрасли, на базе которой могут формироваться новые правовые общности в виде институтов (например, служебное право) или самостоятельных отраслей права (административно-деликтное право).

---

Основополагающие категории административного права – его предмет, метод, система, источники, рассмотрены в динамике развития научных представлений о них. В монографии справедливо отмечается (с. 40), что современные представления о предмете административного права невозможны без учета системной сущности государства и информационной природы государственного управления.

Публичное управление как деятельность исполнительных органов (должностных лиц) всегда выражено в определенных внешних формах. Важность исследования форм управления в монографии определена тем, что реализация исполнительной власти, достижение оптимального и эффективного государственного управления связаны с четкой организацией внешних форм его выражения.

Формы управления претерпевают постоянные изменения. На современном этапе развития государства данные изменения обусловлены происходящей трансформацией системы государственной власти, совершенствованием способов взаимодействия органов государственной власти. Развитие цифровых технологий обуславливает совершенствование форм реализации исполнительной власти, внедрение в правотворческую и правоприменительную деятельность механизмов информационного взаимодействия органов публичной власти. Активное применение интеллектуальных информационных систем в государственном управлении повышает эффективность его реализации.

Значительное место в монографии занимает исследование проблем правового регулирования специальных административно-правовых режимов. Актуальность затронутой тематики обусловлена тем, что ограничение конституционно закрепленных прав и свобод граждан является одним из наиболее чувствительных вопросов властного воздействия, поскольку может порождать конфликты общества и государства. Особое значение аспекты обеспечения баланса интересов общества и государства при введении административно-правового режима повышенной готовности приобрели в современную эпоху в связи с распространением пандемии коронавирусной инфекции COVID-19.

Интерес представляет исследование категории «административное усмотрение» как важного средства реализации функции субъекта публичного управления. Позитивный результат от применения административного усмотрения является необходимым условием для достижения баланса частных и публичных интересов. Проведенный сравнительный анализ законодательных актов зарубежных государств и Российской Федерации позволил обосновать предложения по вне-

---

сению изменений в законодательство путем правового закрепления требований, которым должны соответствовать административные акты органов государственного управления.

Глубокой разработке подвергнуты такие категории, как «административное принуждение», «административная ответственность», «административный деликт», «государственная служба». На основе проведенных исследований авторами монографии сформулированы выводы, которые могут быть положены в основу совершенствования законодательства Российской Федерации.

Информативная насыщенность и актуальность исследований административного права, безусловно, определяют научно-практическую значимость данной коллективной работы. Монография вносит существенный вклад в формирование современных представлений о месте отрасли административного права в системе отраслей российского права, ее сущности и содержании. Сформулированные в работе выводы способствуют развитию научных исследований в области административного права и могут быть использованы в качестве основы для дальнейших научных изысканий.

Новизной отличаются и разделы работы, посвященные проблемам осуществления государственного управления в современных условиях, характеризующихся существенным повышением напряженности в общественных отношениях. С учетом данного фактора авторы исследуют возможности административного права в снижении рисков в условиях чрезвычайных ситуаций, обеспечении общественной безопасности, противодействия противоправным проявлениям. Ценность такого исследования состоит в том, что оно основано на доктринальных разработках таких понятий, как чрезвычайные ситуации, административная деликтность, а также материалах анализа деятельности правоохранительных органов, и содержит рекомендации по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения.

Повышение эффективности государственно-правовой деятельности в современных условиях немыслимо без цифровизации. Несомненной заслугой авторов работы является оценка применения цифровых технологий в органах исполнительной власти и разработка рекомендаций по внедрению этих средств в управленческую практику.

Перед нами солидный научный труд, в котором осуществлена комплексная разработка проблем российского административного права, ориентированная на углубление административно-правовой доктрины и повышение эффективности отечественного государственного управления.

---

---

Монография написана на достойном теоретическом и методическом уровне. Она будет представлять интерес для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов юридических вузов, практических работников, а также всех интересующихся вопросами государственного управления, российского административного права и законодательства.

Рецензия на коллективную монографию «ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА  
В ИСТОРИЧЕСКОЙ И СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ РЕАЛЬНОСТИ РОССИИ.  
В 12 т. Т. VIII. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА»

**343**

А. В. Мартынов

---



---

**С.И. Захарцев,**  
доктор юридических наук,  
академик РАН (г. Москва, Россия)

**S.I. Zakhartsev,**  
Doctor of Law, Academician  
of the Russian Academy of Sciences  
(Moscow, Russia)  
Zakhartsev2306@mail.ru

**В.П. Сальников,**  
профессор Санкт-Петербургской  
академии Следственного комитета  
Российской Федерации, доктор  
юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки  
Российской Федерации, почетный  
работник высшего профессионального  
образования Российской Федерации,  
академик РАН  
(г. Санкт-Петербург, Россия)

**V.P. Salnikov,**  
Professor of the St. Petersburg Academy  
of the Investigative Committee  
of the Russian Federation, Doctor  
of Law, Professor, Honored Scientist  
of the Russian Federation, Honorary  
Worker of Higher Professional  
Education of the Russian Federation,  
Academician of the Russian Academy  
of Sciences (St. Petersburg, Russia)  
Fonduniver@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-2-344-351

**РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ:  
НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ**

**Рецензия на монографию Е. В. Виноградовой**

**«Грани современного российского конституционализма».**  
– М.: РИТМ, 2021. – 240 с.

***Аннотация:** рецензируется монография «Грани современного российского конституционализма». Рецензенты приходят к выводу о значимости и фундаментальности этой книги для юридической науки. Она будет полезна профессорско-преподавательскому составу и студенчеству. Кроме того, монография вызовет несомненный интерес и у широкого круга читателей.*

***Ключевые слова:** право, философия права, закон, юридическая наука, конституция, конституционализм.*

**RUSSIAN CONSTITUTIONALISM:  
PRESENT AND FUTURE**

**Review of the monograph E. V. Vinogradova**

**Facets of modern Russian constitutionalism.**  
– Moscow : RHYTHM, 2021. – 240 p.

***Abstract:** the monograph “Facets of modern Russian Constitutionalism” is reviewed. The reviewers come to the conclusion about the significance and fundamental nature of this book for legal science. It will be useful to the teaching staff and students. In addition, the monograph will arouse undoubted interest among a wide range of readers.*

***Keywords:** law, philosophy of law, law, legal science, constitution, constitutionalism.*

---

В своих исследованиях мы пришли к выводу, что ученые стали меньше читать, особенно труды своих современных коллег. Поэтому авторы настоящей публикации стали больше уделять внимание такой форме научных исследований, как рецензирование наиболее заметных с нашей точки зрения монографий. Рецензии публикуем в авторитетных журналах и материалах крупных конференций. Это служит не только популяризации научной мысли, но и распространению новых идей.

Интересные и глубокие юридические идеи, например, представлены в книге Е. В. Виноградовой «Грани современного российского конституционализма» [1]. Названная тема особенно актуализировалась в связи с принятием в 2020 году поправок к Конституции Российской Федерации 1993 г.

Как указывает Е. В. Виноградова во введении, название отражает желание автора осмыслить и предложить свое толкование некоторых конституционных институтов, появившихся в современной России после внесения в 2020 г. поправок в Конституцию. Происходящие перемены обусловлены глубинными процессами преобразований, которые отчасти predeterminedены необходимостью реагировать на возникающие в быстро меняющемся глобальном мире вызовы и угрозы. Но основная цель существенных изменений политико-правового дизайна современной России заключается в формировании эффективных институтов власти и гражданского общества. Публичность власти как концептуальный признак, объединяющий в единую систему функционирование органов государственной власти и местного самоуправления, создает интегративный потенциал, необходимый для решения задач обеспечения гарантии соблюдения прав личности, общества, государства. Появление в российской правовой системе института публичной власти обусловило необходимость поиска доктринального толкования всех элементов системы правовой государственности. В работе проведены исследования правовой природы органов законодательной, исполнительной и судебной власти в аспекте концепции ее публичности сквозь призму конституционных ценностей, на которые произошедшие перемены оказали влияние [1, с. 5].

Сама монография состоит из трех глав, включающих десять параграфов. В первой главе рассматриваются теоретико-правовые проблемы сущности публичной власти, в том числе эволюция современных российских конституционно-правовых институтов, а также новые реалии парламента, исполнительной и судебной власти. Причем произошедшие в России конституционные изменения были дифферен-

---

цированы по принципу их отражения в институтах публичной власти, гражданского общества и международных отношениях.

Мы уверены, что в ближайшее время ученые-конституционалисты проведут с учетом сделанных изменений фундаментальные исследования каждого из различных институтов правовой государственности. Базой для такой работы может стать книга Е. В. Виноградовой.

Вторая глава посвящена конституционным ценностям. В ней сделан вывод, что признание и создание механизмов, обеспечивающих гарантии защиты интересов личности, могут происходить только с применением публичных процедур, с использованием полномочий органов публичной власти. Поэтому права личности, общества, государства существуют как общий механизм, в котором невозможно процедурное отделение. Вопросы признания в качестве конституционной ценности совокупности прав публичной власти представляют определенный исследовательский интерес исходя из подхода, что они не могут совпадать с частными интересами в полном объеме. Вместе с тем именно система конституционных ценностей может использоваться в качестве критерия сбалансированности различных целей и интересов [1, с. 140–141].

Далее автор отмечает, что в Конституции Российской Федерации представлен уникальный ценностный ряд, объединяющий основы экономических, социальных, политических, нравственных, правовых и иных общественных отношений. С высокой долей условности, систему конституционных ценностей можно представить как совокупность принципов, обеспечивающих соблюдение прав и свобод человека и гражданина, определяющих правовое положение индивида в обществе и государстве и формирующих правовую государственность, предопределяющих организацию публичной власти [1, с. 141].

Констатируем, что такой подход вполне возможен как с позиции конституционного права, так и с точки зрения теории государства и права.

В этой же главе Е. В. Виноградова подняла сложный и редко встречаемый в исследованиях философско-правовой вопрос, связанный с доверием жителей страны к закону и действиям государства. Мы тоже рассматривали его в рамках сформулированной комплексной теории права [2–6, с. 39–58]. Нам приятно, что автор использовала в монографии эту теорию и другие наши размышления.

Действительно, право и принятые на его основе законы вовсе неоднозначны. Они, объективно, бывают как мудрые, так и откровенно неразумные, как действительно полезные, так и ошибочные [7, с. 17–22; 8, с. 179–183; 9, с. 24–25; 10, с. 185–189; 11, с. 31–34]. Неразумность

---

и ошибочность законов, увы, сильно подрывают доверие к государству и его должностным лицам. При этом надо понимать, что все равно от человеческих ошибок никто, включая высших должностных лиц, парламента, суда, уберечься не может. На наш взгляд, наиболее эффективным для доверия населения являются своевременные публичные признания ошибок и конкретные действия по их устранению.

Е. В. Виноградова также обратила внимание на роль Конституционного Суда Российской Федерации в рассматриваемом аспекте. Его решения оказывают влияние на законодательный процесс, ограничивая законодателя конституционными предписаниями, обязывающими государство действовать в соответствии с правомерными ожиданиями граждан, основанными на положениях Конституции [1, с. 162–163].

Там же автор провела исследование допустимости/недопустимости применения смертной казни в контексте того, что человеческая жизнь является высшей ценностью [1, с. 148–154]. Возможность такого наказания, как смертная казнь, тоже является философско-правовым вопросом, который неоднозначно решается и в России, и в зарубежье. Ученые – философы, юристы, психологи, социологи и др. – его разрешить тоже не смогли. Более того, не раз встречались ситуации, когда один и тот же мыслитель в течение жизни не раз менял по нему свою точку зрения. Собственно, и в Конституции Российской Федерации он решен неоднозначно.

В данной рецензии мы не будем продолжать дискуссию по смертной казни. Однако хотим отметить глубину и содержательность проведенного Е. В. Виноградовой исследования данной проблемы.

Третья глава монографии посвящена обоснованию и развитию концепции конституционной идентичности. Автор приходит к выводу, что конституционная идентичность формируется государством из своего уникального исторического опыта и не может быть навязана извне или изменена чьим-то решением. Идентичность растворена в совокупности исторических, культурных и социальных традиций, определяющих убеждения и идеи, ценные для конкретной страны. Именно для современной России, находящейся в активном поиске элементов собственной идентичности, особенно важно осознавать необходимость сохранения отраженных в мировоззренческих и философских традициях российского народа ценностей. При этом противопоставляя защиту традиционных российских ценностей стремлению к усилению влияния наднациональных систем, провозглашающих приоритет некорневых основ, признаваемых базовыми для международных отношений, но направленных на разрушение системы уни-

---

кальных для каждой страны идей и ценностей. Современной России особенно важно сохранить принятые народом и сберегаемые им на протяжении многих веков ценности, запечатленные в искусстве, культуре, религиозных и философских традициях, сформировавших российскую конституционно-правовую реальность [1, с. 180, с. 216].

Такой вывод мы полностью поддерживаем, что не раз находило отражение в публикациях [12, с. 23–40; 13, с. 185–193; 14, с. 170–178; 15, с. 183–194]. Более того, мы должны развивать суверенную русскую философию права и суверенную российскую философско-правовую идеологию.

Добавим к размышлениям Е. В. Виноградовой несколько слов.

Суверенная философия права, а вслед за ней и суверенная национальная государственно-правовая идеология, мы считаем, должны развиваться из точки высшего философского синтеза, из точки генезиса основных понятий правовой науки. В ней генетические концептуальные предпосылки ценностно нагруженных нравственно-правовых понятий синтезируются в своем диалектическом взаимодействии. Актуализация этого теоретического процесса в современном правовом мышлении позволит избежать метафизического противопоставления понятия государственного суверенитета и понятия личности, позволит на практике избежать того, что стремятся оправдать западные апологеты правового постмодернизма: метафизического расщепления внутренней целостности суверенитета как основы субъектности государства на веер «суверенитетов» личности, народа и государства; дробления государственного суверенитета на комплекс суверенных «компетенций» с делегированием их наднациональным политическим центрам [16, с. 159].

Именно для этого отечественная государственно-правовая идеология и философия права должны иметь отчетливо выраженное аксиологическое измерение, что соответствует традициям русской правовой культуры. Классическая философия права, при обязательном условии ее реинтерпретации в национальных российских традициях, соразмерна задаче выражения аксиологического измерения права, государства, национального суверенитета, единства личностных прав и обязанностей, всемирно-исторического предназначения России [17, с. 17–23]. Речь идет о выражении в формах теоретического мышления и дискурсивного обоснования того нравственно-правового содержания, которое в России традиционно понималось как ценностное содержание.

Творчески переосмысляя традицию историко-философского процесса и историко-правового процесса, философия права становится

---

подлинно оригинальной, а значит и «суверенной». Сознательно включаясь в традицию, она становится открытой всем мировым тенденциям развития права и правовой мысли, становится способной понять ее различные языки и вписаться в мировой научный и идеологический дискурс. Она развивается не как замкнутая, а, наоборот, как открытая философско-правовая система и правовая идеология, не на вторичных ролях, а на равных включаясь в этот дискурс.

Нужно иметь в виду, что государственно-правовая идеология, которая может получить одно из своих возможных теоретических оформлений на основе суверенной философии права, – это прежде всего комплекс определенных социальных отношений. Практическое воспроизводство нуждается в системе социальных институтов, способных удерживать и реализовывать в социуме заключенные в идеологии смыслы, нуждается в устойчивой социальной инфраструктуре. Основой такой системы может стать образовательное учреждение, в котором будут на постоянной основе разрабатываться различные аспекты суверенной философии права, формироваться соответствующие философские, юридические, экономические, педагогические, культурологические и др. научные школы, готовиться высококвалифицированные кадры, способные трансформировать ценностное содержание русской философии в реальные социальные практики [16, с. 160].

Экспликация сложившейся в российской истории парадигмы правового мышления в виде дискурсивно развернутой философии права, основанной на классическом философском наследии, будет органично выражать сущность национального правосознания и национальной правовой культуры, обеспечивая разработку независимой теоретической платформы суверенной государственно-правовой идеологии. Результаты ее разработки будут все более очевидно актуализироваться как теоретически, так и практически, по мере утверждения национальных ценностей как основания права и одновременно как объекта правовой защиты, в том числе и на конституционном уровне.

В таком направлении, по нашему мнению, должно двигаться российское законодательство. Думаем, что автор с нами будет согласен.

Подводя итог, отметим, что монография Е. В. Виноградовой является фундаментальным теоретико-правовым исследованием современного российского конституционализма. Эта книга актуальна и содержательна. Она будет полезна как профессорско-преподавательскому составу вузов, так и студенчеству.

Добавим, что труды Е. В. Виноградовой на достойном уровне продолжает ее дочь – Виноградова Полина. Не так давно, чуть более года назад, они вместе выпустили книгу под названием «Укрепление

конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации», тоже очень интересную и полезную [18].

В рецензиях принято не только хвалить, но и делать замечания. Следуя таким традициям, мы выскажем Е.В. Виноградовой пожелание в работах больше обращать внимания на труды выдающегося русского писателя Ф.М. Достоевского. Его книги являются не просто подлинно философскими, но, главное, пропагандирующими и развивающими российскую философию права, ценности и самоидентичность [19–21, с. 32–37; 22].

Завершая наши размышления, повторим, что монография Е.В. Виноградовой удалась. Она глубока, содержательна и объективно показывает статус ее автора в науке. Искренне желаем новых свершений и достижений!

### Список литературы:

1. Виноградова, Е.В. Грани современного российского конституционализма / Е.В. Виноградова. – М., 2021.
2. Захарцев, С.И. Некоторые проблемы теории и философии права / под ред. В.П. Сальникова / С.И. Захарцев. – М., 2014.
3. Захарцев, С.И. Философия и юридическая наука / С.И. Захарцев, В.П. Сальников. – М., 2019.
4. Захарцев, С.И. Право: новые идеи и прочтения / С.И. Захарцев. – М., 2021.
5. Zakhartsev, S.I. The Philosophy of Law and Legal Science / S.I. Zakhartsev, V.P. Salmnikov. – Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing, 2018.
6. Захарцев С.И. Об обосновании компрехендного подхода для познания права / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Теория государства и права. – 2016. – № 2. – С. 39–58.
7. Захарцев, С.И. Право: разумность и бессмысленность / В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 9. – С. 17–22.
8. Захарцев, С.И. О разумности и бессмысленности права / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Известия Российской академии ракетных и артиллерийских наук. – 2016. – № 3(93). – С. 179–183.
9. Захарцев, С.И. Право без смысла / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Защита и безопасность. – 2016. – № 3. – С. 24–25.
10. Захарцев, С.И. Отрицательное или негативно-развратное право / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2018. – № 3. – С. 185–189.
11. Захарцев, С.И. О противоречивости права в контексте компрехендной теории / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 10. – С. 31–34.
12. Захарцев, С.И. Что отличает человека русской культуры от любого другого: философско-правовой взгляд / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2016. – № 1. – С. 23–40.



---

13. Сальников, В.П. Развитие идеи абсолютной свободы в классической русской философии как источник суверенной философии права / В.П. Сальников, Д.В. Масленников С.И. Захарцев и др. // Юридическая наука: история и современность. – 2019. – № 12. – С. 185–193.

14. Сальников, В.П. Принцип суверенности государственно-правовой идеологии и философии права / В.П. Сальников, Д.В. Масленников, С.И. Захарцев и др. // Мир политики и социологии. – 2019. – № 9. – С. 170–178.

15. Захарцев, С.И. Размышления об основах русской суверенной философско-правовой идеологии / С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2020. – № 2. – С. 183–194.

16. Сальников, В.П. Ценностное основание суверенитета (к вопросу о суверенной государственно-правовой идеологии) / В.П. Сальников, Д.В. Масленников, С.И. Захарцев, А.И. Морозов // Юридическая наука: история и современность. – 2019. – № 11.

17. Захарцев, С.И. Теоретико-методологические основания философии права Ф.М. Достоевского как идеолога «предъевразийства» / С.И. Захарцев, В.П. Сальников, Д.В. Масленников // Правовое государство: теория и практика. – 2019. – № 2 (56). – С. 17–23.

18. Виноградова, Е.В. Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации / Е.В. Виноградова, П.А. Виноградова. – М., 2020.

19. Захарцев, С.И. Логос права: Парменид – Гегель – Достоевский. К вопросу о спекулятивно-логических основаниях метафизики права / С.И. Захарцев, Д.В. Масленников, В.П. Сальников. – М., 2019.

20. Бастрыкин, А.И. Идея добра в творчестве Ф.М. Достоевского и ее влияние на развитие философии права (к 200-летию Ф.М. Достоевского) / А.И. Бастрыкин, Р.Ф. Исмагилов, В.П. Сальников ; вступ. слово А.И. Александрова; Следственный комитет Российской Федерации. – СПб., 2021.

21. Бастрыкин, А.И. Система нравственно-правовых ценностей в наследии Ф.М. Достоевского / А.И. Бастрыкин, В.П. Сальников, С.И. Захарцев // Юридическая орбита. – 2021. – № 1. – С. 32–37.

22. Zakhartsev, S.I. The Logos of Law: Parmenides – Hegel – Dostoevsky. The Speculative and Logical Foundations of the Metaphysics of Law / S.I. Zakhartsev, D.V. Maslennikov, V.P. Salnikov. – London: Europe Books, 2021.



