

# ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

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

---

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ  
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ  
ЮРИДИЧЕСКИХ  
ВУЗОВ  
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ  
АКАДЕМИЯ

---

# **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ**

---

*Академический и вузовский  
юридический научный журнал*

---

*Территория распространения:  
Российская Федерация, страны СНГ*

---

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

**4 (77) • 2019**

САРАТОВ • МОСКВА

---

*Академический и вузовский юридический научный журнал*

---

**Редакционная коллегия:**

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор; А.А. Зелепукин (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; Б.Г. Дубровин (ответственный секретарь); В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; Е.Н. Абамина, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; В.А. Бабаков, к.ю.н., доцент; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; А.А. Волос, к.ю.н., доцент; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; В.А. Затонский, к.и.н., доцент; Е.В. Кобзева, к.ю.н., доцент; Н.Н. Ковалева, д.ю.н., профессор; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Е.С. Лапин, к.ю.н., доцент; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; Р.С. Маркунин, к.ю.н.; Е.Н. Пастушенко, д.ю.н., профессор; В.В. Попов, д.ю.н., профессор; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; С.А. Семикина, к.ю.н., доцент; О.Л. Солдаткина, к.ю.н.; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; Е.В. Типикина, к.ю.н., доцент; Д.С. Хижняк, к.ю.н., доцент; В.Д. Холоденко, к.ю.н., доцент; Е.Ю. Чмыхало, к.ю.н., доцент.

**Редакционный совет:**

С.А. Белоусов, д.ю.н., доцент; Е.В. Вавилин, д.ю.н., профессор; А.Г. Лисицын-Светланов, д.ю.н., профессор, академик РАН; А.Н. Савенков, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; С.Н. Туманов, д.ю.н., профессор; Е.Е. Фролова, д.ю.н.; Ю.Л. Шульженко, д.ю.н., профессор; Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); С.Ф. Ударцев, д.ю.н., профессор (Республика Казахстан); Г. Робберс, доктор наук, профессор (Германия); А. Трунк, доктор наук, профессор (Германия); Я. Зелински, доктор наук, профессор (Польша); В. Скоркова, д.ю.н., профессор (Словацкая Республика); С. Лю, д.ю.н., профессор (Китай).

**Editorial board:**

A.V. Malko (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; A.A. Zelepukin (deputy of editor-in-chief), Candidate of Law, Associate Professor; B.G. Dubrovin (executive secretary); V.A. Abalduiev, Candidate of Law, Associate Professor; E.N. Abanina, Candidate of Law, Associate Professor; S.F. Afanasiev, Doctor of Law, Professor; V.A. Babakov, Candidate of Law, Associate Professor; N.A. Vlasenko, Doctor of Law, Professor; A.A. Volos, Candidate of Law, Associate Professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate Professor; E.A. Zatonsky, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate Professor; E.V. Kobzeva, Candidate of Law, Associate Professor; N.N. Kovaleva, Doctor of Law, Professor; A.V. Kolesnikov, Candidate of Law, Associate Professor; E.V. Kolesnikov, Doctor of Law, Professor; G.N. Komkova, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; I.N. Konovalev, Doctor of History, Professor; E.S. Lapin, Candidate of Law, Associate Professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; R.S. Markunin, Candidate of Law; E.N. Isakov, Doctor of Law, Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Professor; A.Y. Salomatina, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; S.A. Semikina, Candidate of Law, Associate Professor; O.L. Soldatkinina, Candidate of Law; V.V. Subochiev, Doctor of Law, Associate Professor; N.I. Sukhova, Candidate of Law, Associate Professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, Professor; E.V. Tipikina, Candidate of Law, Associate Professor; D.S. Hizhnyak, Candidate of Law, Associate Professor; V.D. Holodenko, Candidate of Law, Associate Professor; E.Y. Chmyhalo, Candidate of Law, Associate Professor.

**Editorial council:**

S.A. Belousov, Doctor of Law, Associate Professor; E.V. Vavilin, Doctor of Law, Professor; A.G. Lisitsin-Svetlanov, Doctor of Law, Professor; A.N. Savenkov, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; S.N. Tumanov, Doctor of Law, Professor; E.E. Frolova, Doctor of Law; Ju.L. Shul'zhenko, Doctor of Law, Professor; G.A. Vasilevich, Doctor of Law, Professor (The Republic of Belarus); S.F. Udartsev, Doctor of Law, Professor (The Republic of Kazakhstan); G. Robbers, DR, Professor (Germany); A. Trunk, DR, Professor (Germany); J. Zielinski, Dr hab, Professor (Poland); V. Skorkova, JUDr, Ph.D. (The Slovak Republic); S. Lyu, Doctor of Law, Professor (China).

---



---

## СОДЕРЖАНИЕ

---

### ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Свинин Е.В. (Вологда)</i> Правопорядок и юридическая свобода в правовой жизни общества . . . . .	8
<i>Затонский В.А., Митрохин В.А. (Саратов)</i> Правовая политика: проблема выстраивания и осуществления в условиях глобализации . . . . .	14
<i>Малько А.В., Маркунин Р.С. (Саратов)</i> Значение правовой культуры в обеспечении юридической ответственности государственных служащих . . . . .	18
<i>Липинский Д.А., Мусаткина А.А. (Тольятти)</i> О дисциплинарной ответственности, безответственности и взаимосвязях с правовой безопасностью . . . . .	21
<i>Трофимов В.В., Горнов А.И. (Тамбов)</i> Риски в правовой жизни общества: природа, характер влияния, роль правовой политики в вопросе управления . . . . .	31

---

### ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Станкин А.Н. (Тольятти)</i> О конституционно-правовом регулировании национальной безопасности . . . . .	41
<i>Отставнова Е.А., Старшова У.А. (Саратов)</i> Социальная политика государств в отношении лиц без определенного места жительства . . . . .	46
<i>Лазарева О.В. (Саратов)</i> Дефекты воли субъектов в гражданском законодательстве: вопросы теории и практики . . . . .	59
<i>Смирных С.Е. (Москва)</i> Цели осуществления и защиты прав наиболее уязвимых групп населения в международном праве . . . . .	65
<i>Афанасьев С.Ф., Ермаков А.Н. (Саратов)</i> Досудебный порядок урегулирования экологических споров: вопросы правовой регламентации . . . . .	68
<i>Кирова Т.А. (Пермь)</i> Общественное мнение как фактор криминализации профессиональных преступлений медицинских работников . . . . .	75
<i>Зырянов И.А. (Саратов)</i> Цифровые права человека как проблема социально-юридического механизма обеспечения естественных прав и свобод . . . . .	81

---

---

<i>Ланин Е.С. (Саратов)</i>	
Несколько слов о сущностной стороне следственного эксперимента . . . . .	87

---

**ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

<i>Полуда О.Н. (Саратов)</i>	
Идея законности в правовой мысли России в 60—90-е гг. XVIII века . . . . .	93
<i>Судоргина И.Н. (Саратов)</i>	
Социально-правовые идеи Н.Г. Чернышевского в романе «Что делать?» . . . . .	99

---

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
КАФЕДРА ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОГО УНИВЕРСИТЕТА ГПС МЧС РОССИИ**

<i>Винокуров В.А., Немченко С.Б., Шафигулин К.В.</i>	
Об особом правовом режиме чрезвычайной ситуации . . . . .	105
<i>Тулаев А.Н., Грищенко Т.А.</i>	
Обеспечение прав граждан на частную жизнь в решениях Конституционного Суда . . . . .	113
<i>Жаркой М.Э., Доильницын А.Б.</i>	
Уголовно-правовая характеристика поджогов по советскому законодательству 1920—1930-х годов . . . . .	120

---

**ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА**

<i>Проводина О.А., Сотиев И.Б.</i>	
К вопросу о реализации государственной политики РФ в сфере реформирования образовательной системы . . . . .	125
<i>Терещенко Е.А., Иванченко Е.А., Засеев Д.А.</i>	
Защита органами прокуратуры Российской Федерации права на образование и соблюдение образовательными организациями СКФО федерального законодательства . . . . .	132

---

---

**Абдулхакимова Н.А.**

Компетенция главы муниципального образования  
по законодательству субъектов Российской Федерации,  
находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального  
округа: особенности регламентации . . . . . 146

---

**Трибуна молодых ученых**

**Куропко И.А. (Саратов)**

К вопросу об источниках правового регулирования  
бюджетных отношений на примере Основного Закона . . . . . 158

**Отставнова Е.А. (Саратов)**

Лица без определенного места жительства  
в международном праве . . . . . 162

**Константинова Е.В. (Красноярск)**

Правовая культура субъектов общественного контроля в России . 166

**CONTENT**

---

**THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY**

**Svinin E.V. (Vologda)**

Law and order and legal freedom in the legal life of society . . . . . 8

**Zatonsky V.A., Mitrohin V.A. (Saratov)**

Legal Policy: Issues of Formation and Realization  
in Conditions of Globalization . . . . . 14

**Malko A.V., Markunin R.S. (Saratov)**

The value of legal culture in ensuring the legal responsibility  
of public servants . . . . . 18

**Lipinsky D.A., Musatkina A.A. (Tolyatti)**

About disciplinary responsibility, certification  
and interrelations with legal security . . . . . 21

**Trofimov V.V., Gornov A.I. (Tambov)**

Risks in the legal life of society: nature, nature of influence,  
the role of legal policy in the issue of management . . . . . 31

---

**BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY**

**Stankin A.N. (Tolyatti)**

On constitutional and legal regulation national security . . . . . 41

**Otstavnova E.A., Starshova U.A. (Saratov)**

The social policy of states in relation to persons  
with no fixed abode (homeless) . . . . . 46

---

---

<b>Lazareva O.V. (Saratov)</b>	Defects in the will of subjects in civil law: theory and practice issues . . . . .	59
<b>Smirnykh S.E. (Moscow)</b>	Goals for the implementation and protection of the rights of the most vulnerable groups in international law . . . . .	65
<b>Afanasyev S.F., Ermakov A.N. (Saratov)</b>	Pre-trial procedure for resolving environmental disputes: issues of legal regulation . . . . .	68
<b>Kirova T.A. (Perm)</b>	Public opinion as a factor of medical workers' professional crimes criminalization . . . . .	75
<b>Zyryanov I.A. (Saratov)</b>	Cyber human rights as a problem of the socio-legal mechanism for providing natural rights and freedoms . . . . .	81
<b>Lapin E.S. (Saratov)</b>	A few words about the entity side investigation experiment . . . . .	87

---

**LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION**

<b>Poluda O.N. (Saratov)</b>	The idea of legality in the legal thought of Russia in the 60–90-ies XVIII century . . . . .	93
<b>Sudorgina I.N. (Saratov)</b>	Social and legal ideas of N.G. Chernyshevsky in the novel “What to do?” . . . . .	99

---

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION –  
DEPARTMENT OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW  
OF THE ST. PETERSBURG UNIVERSITY STATE FIRE SERVICE  
OF EMERCOM OF RUSSIA**

<b>Vinokurov V.A., Nemchenko S.B., Shafigulin K.V.</b>	On the special legal regime emergency situation . . . . .	105
<b>Tulaev A.N., Grishchenko T.A.</b>	Ensuring the rights of citizens to privacy in the decisions of the Constitutional Court . . . . .	113
<b>Zharkoy M.E., Doilnitsyn A.B.</b>	Criminal and legal characteristics of arson under soviet law 1920-1930-ies . . . . .	120

---

---

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION –  
LAW INSTITUTE OF NORTH CAUCASUS FEDERAL UNIVERSITY**

***Provodina O.A., Sotiev I.B.***

On the implementation of the state policy  
of the Russian Federation in the field of reforming  
the educational system . . . . . 125

***Tereshchenko E.A., Ivanchenko E.A., Zasseev D.A.***

Protection of the right to education by the prosecutor's office  
of the Russian Federation and observance by educational  
organizations of NCFD of the federal legislation . . . . . 132

***Abdulhakimova N.A.***

The competence of the head of the municipality according  
to the legislation of the constituent entities of the Russian Federation  
located within the North Caucasus Federal District:  
regulatory features . . . . . 146

---

**TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS**

***Kurovko I.A. (Saratov)***

On the issue of sources of legal regulation of budgetary relations  
on the example of the Basic Law . . . . . 158

***Otstavnova E.A. (Saratov)***

Persons without a fixed place of residence  
in international law . . . . . 162

***Konstantinova E.V. (Krasnoyarsk)***

Legal culture of subjects of public control in Russia . . . . . 166

---



---

• ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ  
ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

---

**Е.В. Свинин,**  
кандидат юридических наук,  
доцент, заместитель начальника  
кафедры государственно-правовых  
дисциплин Вологодского института  
права и экономики Федеральной  
службы исполнения наказаний

**Ye.V. Svinin,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Deputy head of the Department  
of State and Legal Disciplines of  
the Vologda Institute of Law and  
Economics of the Federal Penal  
Service of Russia  
evsvinin@yandex.ru

**Правопорядок и юридическая свобода  
в правовой жизни общества**

**Аннотация:** категория «правовая жизнь» интегрирует закономерные и случайные, конструктивные и деструктивные связи и явления, имеющие правовую природу, и проявляет себя в этом качестве как наиболее общий объект исследования, позволяющий отразить социально-правовые стороны сущности правопорядка как поликонтекстуальной категории.

Укрепление правопорядка в правовой жизни общества напрямую связано с масштабом и формами гарантирования юридической свободы. При этом правопорядок и юридическая свобода рассматриваются как органически связанные явления. Укрепление правопорядка предполагает не только ограничение, но и гарантирование свободы. Автор исходит из традиционного представления о юридической свободе как о результате нормативного правового закрепления фактической свободы как познанной необходимости. Нахождение разумного баланса между фактической свободой и необходимостью обуславливает сочетание таких направлений укрепления правопорядка, как совершенствование правового регулирования и отказ от правового регулирования (дерегулирование).

**Ключевые слова:** право, правовая жизнь, правопорядок, юридическая свобода, правовое регулирование, фактическая свобода, социальная необходимость.

**Law and order and legal freedom  
in the legal life of society**

**Abstract:** the category “legal life” integrates natural and random, constructive and destructive connections and phenomena that have a legal nature, and in this capacity it manifests itself as the most general object of research, allowing to reflect the social and legal aspects of the essence of the law and order as a polycontextual category.

Strengthening the law and order in the legal life of society is directly related to the scale and forms of guaranteeing legal freedom. At the same time the law and order and legal freedom are considered as organically related phenomena. Strengthening the law and order involves not only limiting, but also guaranteeing freedom. The author proceeds from the traditional notion of legal freedom as a result of the normative legal consolidation of actual freedom as a recognized need. Finding a reasonable balance between de facto freedom and necessity necessitates a combination of such ways to strengthen the law and order such as the improvement of legal regulation and the rejection of legal regulation (deregulation).

---

**Keywords:** *law, legal life, law and order, legal freedom, legal regulation, actual freedom, social necessity.*

Право — это ярчайшее явление человеческой культуры, этот социальный регулятор, способствуя развитию общественных отношений, а в отдельных случаях выступая источником конфликтов, создает «вторую социальную реальность». Правовая жизнь общества сложна и многообразна. В ней теснейшим образом переплетаются необходимые и случайные, управляемые и хаотичные, конструктивные и деструктивные процессы и явления. Закономерности правовой жизни оказывают существенное влияние на содержание и характер развития общества и государства. В связи с этим исследование правовой жизни имеет не только общетеоретическое, но и прикладное значение.

В юридической литературе можно встретить различные подходы к категории «правовая жизнь». Ряд ученых считает, что использование этой категории пойдет на пользу как общей теории права, так и юриспруденции в целом, другие — напротив, сомневаются в ее методологических возможностях. «Окончательное слово» в этой дискуссии будет зависеть от эффективности общетеоретических и отраслевых исследований правовой жизни. Представляется, что такие исследования не только возможны, но и необходимы.

Сторонники категории «правовая жизнь» рассматривают ее в качестве интегрированного объекта теории государства и права, как «правовую метасистему» [1, с. 12]. «Правовая жизнь» способствует целостному пониманию мира правовых явлений. Использование этой категории, по мысли В.В. Трофимова, позволит охватить весь спектр первоначальных и производных, статических и динамических, нормативных и ненормативных, положительных и отрицательных, организованных и неорганизованных, материальных и духовных правовых явлений, объединить их в единый комплекс, показав их как «сумму» правовой жизни [2, с. 65]. В.В. Трофимов высказывает заслуживающее всяческой поддержки предположение о том, что категория «правовая жизнь» способствует более полному и всеохватному изучению аспектов функционирования правовой организации общества в целом и ее отдельных элементов через призму их социальной обусловленности и социальной эффективности [2, с. 66].

Противники «правовой жизни» как теоретико-правовой категории полагают, что ее предназначение сводится к обыденно-публицистическому обозначению юридически значимой деятельности людей [3, с. 19]. Считаем возможным не согласиться с такой точкой зрения. Действительно, категориальный статус «правовой жизни» еще не обрел своей однозначности и строгости. Так, отсутствует понятийный ряд, конкретизирующий сущностные признаки этой абстракции, поэтому ее роль в системе правовых категорий пока представляется в предельно общем виде. Однако это не может рассматриваться как фундаментальный недостаток, препятствующий ее дальнейшей разработке.

---

На острие критики выступает утверждение о том, что правовая жизнь охватывает как позитивные, так и негативные юридические явления. Так, по мнению В.М. Баранова, это указывает на формально-логическую противоречивость понятия [3, с. 11]. Сомнения в собственном категориальном статусе обусловлены преимущественно тем, что понятие «правовая жизнь» включает в себе непримиримое противоречие, поскольку в его содержание включаются противоположные, несовместимые признаки [3, с. 12].

Следует заметить, что объединение противоположных, несовместимых признаков в юридической науке не уникальное явление. Например, понятие «юридическая ответственность» охватывает позитивный и ретроспективный аспекты; понятие «правоотношение» включает как конкретные, так и общерегулятивные правоотношения (признаки последнего кардинально отличаются и противоречат классическому пониманию правоотношения как индивидуализированной правовой связи субъектов); интегративное правопонимание, то есть стремление объединить в одном определении признаки, типичные для различных подходов. Противоречие оказывается не столько препятствием, сколько, наоборот, источником активной исследовательской деятельности.

Объединение положительных и отрицательных правовых явлений в категории «правовая жизнь» позволяет глубже понять природу и закономерности функционирования права. Так, например, некоторые особенности уголовно-процессуальной жизни, в частности, избрание меры пресечения, невозможно понять без учета тяжести совершенного преступления. Правомерное и противоправное оказываются неразрывны, поскольку объективно существуют и оказывают взаимное влияние друг на друга, а категория «правовая жизнь» лишь фиксирует их функциональное единство и взаимодействие.

Реальная правовая жизнь не может быть идеальна. В ней в равной степени присутствуют правильные и ошибочные, истинные и ложные, правомерные и противоправные события и явления. Правовая жизнь есть «бурлящий котел» множества социальных и правовых явлений.

Вместе с тем понятие «правовая жизнь» не следует рассматривать только с помощью правовых категорий. На наш взгляд, это понятие обладает социально-правовой сущностью. Иными словами, для правовой жизни характерен определенный дуализм. С одной стороны, она относительно автономна от фактических отношений и социальной жизни, а с другой, является ее органичной частью. Ярким примером выступают правовые отношения, которые могут быть особой формой уже существующих отношений, так и относительно самостоятельным их видом. Социальное и юридическое в правовой жизни переплетено теснейшим образом, дискуссионным остается лишь вопрос о масштабах, глубине их проникновения и взаимодействия.

Представляется, что категория «правовая жизнь», охватывая закономерное и случайное, правомерное и противоправное, позволяет глубже понять диалектический характер взаимодействия социального

---

---

и правового и на этой основе составить комплексное представление о закономерностях развития общества, государства и права.

Стремление к порядку, устойчивости, преодолению энтропии является естественным для любого общества. Можно с уверенностью утверждать, что идея «порядка» служит основополагающим началом организации жизни общества. При этом правовая жизнь и правовой порядок — это взаимосвязанные и неотделимые друг от друга понятия.

Неизбежный ход времени и течение правовой жизни рождают различные формы правового устройства государства и общества, при этом жизнеспособными являются лишь те, которые связаны с устойчивым правопорядком. Правопорядок служит важнейшей характеристикой правовой жизни, ее качественной стороной. Справедливо будет указать и на обратную зависимость: качественные параметры правопорядка определяются углом зрения на содержание правовой жизни.

Идея порядка чаще всего ассоциируется с жесткой регламентацией, установлением понятных и однозначных границ поведения. На наш взгляд, это не совсем верное представление. Правопорядок основывается не только на строгой регламентации общественных отношений, но и на предоставлении юридической свободы. Более того, без юридической свободы правопорядок невозможен.

Для иллюстрации наших слов рассмотрим специфику проявления юридической свободы в контексте методов правового регулирования. При императивном методе регулирования правовой порядок заключается в строгом следовании установленным правилам поведения. На первый взгляд порядок исключает для субъектов права возможность выбора, а следовательно, и свободу. При диспозитивном методе, напротив, существует свобода выбора. Однако, выбрав один из возможных вариантов (установленных законом либо явившихся результатом соглашения), он становится столь же обязательным порядком поведения для субъектов, как и при императивном режиме. В связи с этим, если признать, что при однозначно регламентированном порядке свободы нет, то получается, что юридическая свобода есть не что иное, как некая возможность отказаться от собственной свободы. Подобные рассуждения являются ошибочными, поскольку нивелируют значение юридической свободы, исключают ее самостоятельное значение.

Порядок предполагает свободу, а свобода основывается на порядке. Известное утверждение, что свобода есть познанная необходимость, в значительной степени отражает сущность юридической свободы. При этом ее реализация способствует утверждению в обществе правового порядка. Между тем юридическая свобода не совпадает с фактической свободой, поскольку под первой следует понимать осознанный выбор поступать в соответствии с требованиями норм права.

Правомерное поведение — это осознанный путь субъектов по использованию предоставленной им юридической свободы. Воплощение в жизни запретов, обязанностей и субъективных прав есть различные формы реализации юридической свободы. Утверждение о том, что,

---

соблюдая запреты, субъект реализует свою юридическую свободу, может показаться парадоксальным. Следует учитывать, что реализация субъективных прав часто требует, чтобы субъект подчинился определенным правовым процедурам. Например, реализуя право на образование, абитуриент обязан соблюсти процедуры вступительных испытаний; приобретая квартиру, субъект реализует свое право на собственность, но при этом обязан соблюдать процедуры ее регистрации. Таким образом, понятие свободы не имеет абсолютного смысла. Юридическая свобода есть осознанные действия, совершаемые в соответствии с правовым порядком, который позволяет удовлетворять социальные интересы.

Свобода есть подчинение порядку, который соответствует индивидуальным либо общественно-значимым интересам. Следует учитывать, что отдельные участки общественных отношений (коммерческая деятельность, культура, волонтерство и т.д.) могут развиваться только в условиях творчества, инициативы и креативности. Государственное вмешательство, прежде всего контроль и надзор, в эти сферы объективно необходимо, но оно должно быть минимальным и разумным. Правопорядок обеспечивает эти условия, в том числе посредством общедозволительного типа регулирования. Возникает уникальная ситуация, когда в отдельных случаях правопорядок основывается на «дерегулировании», то есть уменьшении контроля государства над общественными отношениями, более того, сознательном отказе от нормативного правового регулирования отношений. Так, в докладе об осуществлении государственного контроля (надзора) отмечается необходимость нового импульса в осуществлении работы по устранению избыточных, дублирующих и нереализуемых обязательных требований, соблюдение которых проверяется в процессе контроля [4, с. 138]. Иными словами, это означает существенное изменение предмета и объема государственных проверок.

Правопорядок способствует возникновению новых форм социального взаимодействия, которые представляют пользу для всего общества. При этом новые социальные отношения могут приобретать нормативный и общеобязательный характер. Примером может служить санкционирование государством обычаев: свобода и социальная активность субъектов гражданского оборота может способствовать появлению новых норм права (обычаи делового оборота).

К сожалению, природа человека такова, что государство не в состоянии предоставить ему абсолютную свободу. Жизнь общества основывается не только на правах, но и обязанностях, и запретах. В зависимости от конкретных исторических условий перед государством и обществом стоит задача нахождения разумного баланса между регулированием и дерегулированием общественных отношений. Прочный и устойчивый правопорядок неотделим от норм, содержащих не только конкретные требования к поведению субъектов, но и общие принципы правового поведения.

---



---

Идеи фактической свободы и категоричной необходимости понижают сущность правового порядка. Однако ни одной из идей нельзя придавать приоритетное значение и ценность. Важен разумный компромисс, который обеспечит устойчивость правового порядка и правовой жизни.

На наш взгляд, важной стороной категории «правопорядок» является ее поликонтекстуальность. Иными словами, в различных сферах правовой жизни правопорядок может приобретать уникальные черты и качественное своеобразие. Так, правопорядок можно рассматривать в качестве «нормы», «процесса» и «результата» правовой жизни. Указанные стороны содержания единого понятия позволяют увидеть качественную специфику порядка в системе юридических норм, правоотношений, а также социальных и юридических результатах действия права. Каждая сторона раскрывает лишь часть общего состояния правопорядка правовой жизни, который проявляется как интегративный результат существования и действия права как системного целого.

Правопорядок как «норма» правовой жизни отражает системную природу права (порядок как закономерные связи и взаимодействия элементов системы), а также его способность устанавливать и гарантировать границы юридической свободы. Правопорядок как «процесс» проявляется в правовых отношениях, когда индивидуальная воля субъектов, реализующих свою юридическую свободу, согласуется с требованиями правовых процедур. Правопорядок как «результат» правовой жизни характеризует не только состояние режима законности, но и качественное состояние общественных (экономических, политических, социальных) отношений.

Достичь значимых социальных целей невозможно без правовых средств, однако они не могут гарантировать достижение результата, поскольку он зависит от действия множества социальных норм и факторов. Скажем, увеличение продолжительности жизни невозможно без создания качественной медицины. Между тем нормы права должны гарантировать право на получение медицинской помощи (в том числе высококвалифицированной и технологичной); Закон о бюджете должен предусматривать достойную заработную плату врачей и соответствующее финансирование всей системы здравоохранения и т.д. В достижении одной социальной цели оказываются тесным образом связаны правовые, экономические, управленческие, морально-этические и прочие средства. Только их синергичное действие обеспечивает достижение желаемой цели. Роль права и правопорядка заключается в том, чтобы способствовать синергичному действию социальных средств, обеспечить соподправленность и частичную управляемость их действиями, что становится возможным либо посредством строгой правовой регламентации, либо, напротив, благодаря общедозволительному регулированию, предоставлению фактической свободы и отсутствию контроля.

В заключение отметим, что правовую жизнь и правопорядок нельзя ограничивать исключительно правовыми явлениями. Нормы

---

права и правоотношения, а также другие правовые средства в конечном счете служат развитию общества. В правовом порядке важно видеть социальную сторону. С одной стороны, он позволяет достигать социальных целей, с другой — социальные результаты как важнейший показатель развитости правовой жизни и состояния правового порядка.

Категорию «правовая жизнь» не следует воспринимать только как жизнь правовых явлений. Правовая жизнь является органичной частью социальной жизни, а также значимым фактором ее развития.

#### Список литературы:

1. Малько, А.В. «Правовая жизнь» в категориальном строе юриспруденции: проблемы введения и некоторые методологические аспекты исследования / А.В. Малько, В.В. Трофимов // Правовая политика и правовая жизнь. — 2014. — № 4. — С. 8–18.

2. Трофимов, В.В. Концепция «правовой жизни»: теоретико-методологическое значение // Правовая жизнь. — 2009. — № 2. — С. 61–68.

3. Баранов, В.М. Теневое право как антиюридическая жизнь // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. — 2014. — № 4. — С. 9–21.

4. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). — М.: Министерство экономического развития Российской Федерации, 2018. — 142 с.

**В.А. Затонский,**

*кандидат исторических наук,  
доцент, старший научный  
сотрудник Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук*

**В.А. Митрохин,**

*доктор исторических  
наук, профессор кафедры  
политических наук Саратовского  
национального исследовательского  
государственного университета  
имени Н.Г. Чернышевского, старший  
научный сотрудник Саратовского  
филиала Института государства и  
права Российской академии*

**V.A. Zatonsky,**

*Candidate of Historical Sciences, Associate  
Professor, Senior Research Officer of  
Saratov branch of Institute of State and  
Law of Russian Academy of Sciences  
zatonsky-va@yandex.ru*

**V.A. Mitrokhin,**

*Doctor of Historical Sciences,  
Professor of the Department of Political  
Sciences, Saratov State University by  
name of N.G. Chernyshevsky, Senior  
Research Officer of Saratov branch of  
Institute of State and Law of Russian  
Academy of Sciences  
MitrokhinVA@yandex.ru*

### Правовая политика: проблема выстраивания и осуществления в условиях глобализации

**Аннотация:** в статье рассматриваются факторы, препятствующие выстраиванию адекватной условиям глобализации правовой политики. Отмечено, что реальные угрозы для будущего человечества таят в себе разницу в понимании прав и свобод личности, законных интересов юридических лиц и государств, разницу в средствах достижения международно-правового консенсуса. Необходимо выстраивать взаимоотношения между государством и обществом на партнерской основе.

---

**Ключевые слова:** право, правовая политика, правовая жизнь, глобализация, глобальные перемены.

## Legal Policy: Issues of Formation and Realization in Conditions of Globalization

**Abstract:** *the authors describe factors which block the development of legal policy relevant to conditions of globalization. It is noted that the real threats to the future of mankind are fraught with a difference in understanding the rights and freedoms of the individual and the legitimate interests of legal entities and states, a difference in the means of achieving international legal consensus. Partnership is the necessary foreground for forming the correlation between state and society.*

**Keywords:** *law, legal policy, legal life, globalization, global change.*

В наши дни вряд ли у кого-нибудь имеется сомнение в том, что именно право должно выступать способом выстраивания, обустройства современного мира. Право, по точному определению В.Д. Зорькина, — единственная альтернатива силовому сценарию, полностью «приемлемая для всех модель глобализации» [1, с. 395]. Однако для того чтобы право смогло выполнить собственные задачи, нужна правовая политика, тщательно выстроенная применительно к условиям глобальных перемен.

В научной литературе глобализация определяется как «составная часть процесса интернационализации, характеризующегося экономической, политической и социокультурной интеграцией в общемировом масштабе» [2, с. 108].

Необходимо четко представлять, какой должна быть правовая политика в качестве средства оптимизации глобальных отношений, такая политика, субъектом которой является все мировое сообщество [1, с. 395].

Мы не ставим задачу дать исчерпывающее решение данной проблемы. Наша задача — обозначить наиболее существенные факторы, препятствующие выстраиванию адекватной условиям глобализации правовой политики.

Прежде всего, следует обратить внимание, что глобализация, весь комплекс связанных с ней процессов, развивающихся стихийно [3, с. 13], выступает в качестве мощнейшего фактора влияния и на право, и на правовую политику, и на правовую жизнь в целом. Данное влияние не может оцениваться однозначно, оно имеет разные стороны, как позитивные, так и отрицательные. В первом случае глобализация выступает как явление, оказывающее благоприятное влияние, способствующее в целом прогрессивному развитию правовой жизни, качественному выстраиванию правовой политики. Во втором случае возникают труднопреодолимые препятствия на пути формирования и реализации правовой политики, в результате чего снижается ее организующее воздействие на правовую жизнь. Верно указывается в литературе на целесообразность раздельного анализа факторов, благоприятствующих

---

устранению негативов в правовом регулировании и препятствующих созданию эффективного механизма действия права [4, с. 52]. В связи с этим Г.В. Мальцев отмечает: «Действие разнообразных факторов в качестве регуляторов с различными позитивными и негативными эффектами составляет суть саморегулирования общественных процессов и структур» [5, с. 18].

Итак, каковы же наиболее существенные негативные воздействия глобализации и связанных с ней процессов на право, правовую политику и на всю правовую жизнь современного общества? В юридической литературе обозначен и обстоятельно проанализирован ряд таких моментов, а именно теряется специфика национальных правовых систем; начальный период глобализации характеризуется односторонностью, стремлением развитых стран диктовать свою волю странам развивающимся, что сказывается и в правовой плоскости; инфляция универсальных прав; в силу открытости границ усиливается международная трансляция кризисных явлений; создаются предпосылки для развития такого отрицательного явления правовой жизни как транснациональная преступность [2, с. 119–125].

К неблагоприятным воздействиям глобализационных процессов на практику выстраивания и осуществления правовой политики могут быть отнесены и другие явления.

Например, реальные угрозы для будущего человечества таят в себе разница в понимании прав и свобод личности, законных интересов юридических лиц и государств, наконец, разница в средствах достижения международно-правового консенсуса. Финансовый кризис 2008 г. продемонстрировал всему миру неспособность государств обеспечивать собственную правовую политику, контроль, надзор, а тем более привлечение санкционных механизмов в отношении наднациональных структур. Это связано как с отсутствием компетентного органа, на который могли бы быть возложены указанные функции, так и с отсутствием общепризнанного подхода, эталона правового регулирования общественных отношений.

В условиях «перетягивания каната» в глобальном правовом пространстве транснациональные структуры пытаются диктовать (и не безуспешно!) условия суверенным государствам.

Страны и международные структуры, претендующие на роль «наставников» мирового сообщества, часто весьма избирательно трактуют «универсализацию права» в пространстве глобализации. С точки зрения президента России В.В. Путина, мир стал свидетелем «двойных стандартов в оценке преступлений против гражданского населения» (на юго-востоке Украины, в Сирии, в Ираке), «нарушений фундаментальных прав человека на жизнь, личную неприкосновенность» [6].

Массовая слежка, пытки, внесудебные казни, преследование негодных СМИ и журналистов стали рутинными явлениями стран так называемой зрелой демократии. Все перечисленное усиливает

---

скептические настроения в обществе относительно универсальности понимания права и не согласуется с западной доктриной прав человека в глобальном измерении.

Итак, в глобализационных процессах имеются и плюсы, и весьма существенные минусы. Возникает вполне закономерные вопросы: в чем причины неблагоприятных воздействий глобализации на правовую политику и правовую жизнь? Что мешает выстраиванию результативной правовой политики в современной России и других странах мира?

Одним из основных препятствий на пути выстраивания и осуществления правовой политики в современных условиях является отсутствие действенных механизмов взаимосвязи и взаимодействия властных структур государства и институтов гражданского общества, недостаточная степень доверия между ними в деле выработки стратегии и тактики правового развития общества. Это относится и к таким участникам политико-правовых отношений, каковыми являются различные государства, которые часто не готовы адекватно воспринимать иную, отличную от их собственной позицию. Налаживание полноценного диалога между государственными и общественными структурами как субъектами правовой политики на международном уровне должно стать одним из основных приоритетов правовой политики. Внутригосударственная правовая политика также нуждается в придании ей указанной целевой установки.

Таким образом, правовая политика обеспечивает движение, развитие общества, властных структур, в том числе межгосударственных, в направлении обеспечения прав, свобод и законных интересов людей, прогрессивное юридическое развитие стран и народов, мира в целом, совершенствование механизма правового регулирования. В условиях глобальных перемен роль правовой политики не только не снижается, она неизбежно возрастает, а потому повышается и степень ответственности субъектов выстраивания и осуществления национальной и глобальной правовой политики.

#### Список литературы:

1. Зорькин, В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография / В.Д. Зорькин. — М.: Норма, 2013. — 496 с.
2. Малько, А.В. Правовая жизнь общества как объект правовой политики в условиях глобализации и регионализации: монография / А.В. Малько, В.В. Трофимов. — М.: Юстиция, 2018. — 236 с.
3. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика / В.В. Балытников, М.И. Баранова, Г.В. Белов и др.; под ред. С.В. Полениной, Е.В. Скурко. — М.: Формула права, 2006. — 558 с.
4. Гаврилов, О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование: монография / О.А. Гаврилов; Ин-т государства и права РАН. — М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. — 127 с.
5. Мальцев, Г.В. Социальные основания права: монография / Г.В. Мальцев. — М.: Норма, 2007. — 800 с.
6. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/1239256/> (дата обращения: 15.10.2019).



**А.В. Малько,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ,  
директор Саратовского филиала  
Института государства и права РАН

**A.V. Malko,**  
Doctor of Law, Professor,  
Honored Scientist of the Russian  
Federation,  
Director of the Saratov branch  
Institute of State and Law of the  
Russian Academy of Sciences  
i\_gp@ssla.ru  
**R.S. Markunin,**  
Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of Theory State and rights Saratov  
State Law Academy  
markunin88@yahoo.com

### **Значение правовой культуры в обеспечении юридической ответственности государственных служащих\***

**Аннотация:** статья посвящена роли правовой культуры в вопросах обеспечения эффективной работы государственных служащих и выстраивания системы юридической ответственности данных субъектов. Актуальность темы исследования связывается с особой значимостью государственного служащего в механизме правового регулирования. Подчеркивается важность позитивной составляющей юридической ответственности и необходимость ее рассмотрения в качестве одной из основных черт нового образа государственного служащего. На конкретных примерах действующего законодательства показаны существующие пробелы в вопросах правового регулирования системы ответственности государственных служащих. Устанавливается прямая зависимость результативности функционирования института юридической ответственности должностных лиц от уровня их правовой культуры. В заключение делается вывод о существенной роли морально-этических норм в процессе реализации государственными служащими своих полномочий и о необходимости изменения действующего законодательства в этой области.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, государственная служба, прокуратура, Совет Федерации, морально-этические нормы, правовая культура, правосознание.

### **The value of legal culture in ensuring the legal responsibility of public servants**

**Abstract:** the article is devoted to the role of legal culture in ensuring the effective work of civil servants and building a system of legal responsibility of these subjects. The relevance of the research topic is associated with the special importance of the civil servant in the mechanism of legal regulation. The author emphasizes the importance of the positive component of legal responsibility and the need to consider it as one of the main features of the new image of the civil servant. Specific examples of the current legislation show the existing gaps in the legal regulation of the system of responsibility of civil servants. There is a direct dependence of the efficiency of the Institute of legal accountability of officials

\* Статья выполнена при поддержке РФФИ, проект № 19-011-00103 А «Юридическая ответственность в правовой системе России: концепция взаимодействия, взаимосвязей и устранения противоречий с иными элементами правовой системы».

---

*from the level of their legal culture. In conclusion, it is concluded that the essential role of moral and ethical standards in the implementation of public servants of their functions and the need to change the current legislation in this area.*

**Keywords:** *legal responsibility, public service, prosecutor's office, Council of Federation, moral and ethical standards, legal culture, legal conscience.*

Рассматривая сегодняшнее состояние и качество работы государственных служащих, следует отметить часто встречающийся низкий показатель профессионализма и исполнительской дисциплины большинства чиновничьего аппарата, соседствующий с правовым нигилизмом, недостаточным уровнем правосознания и правовой культуры. При этом становится заметна тенденция ослабления функции контроля за деятельностью государственных служащих со стороны государства в лице специализированных контрольно-надзорных органов, в том числе со стороны общественных демократических институтов [1, с. 33]. Это приводит к негативным последствиям в виде снижения эффективности ряда правовых институтов, в том числе юридической ответственности, особенно ее позитивного аспекта. Следствием падения обозначенных показателей выступают: увеличение доли коррупционной составляющей в сфере государственной службы [2, с. 28]; повышение уровня общего недоверия к работе государственных органов со стороны населения и т.д. Недостаток в развитии правовой культуры может сказаться и на правоприменительной практике. Например, степень развитого правосознания и правовой культуры во многом влияет на результативность применения государственным служащим административного усмотрения [3, с. 105]. Служащий государственного аппарата играет роль особого субъекта, поскольку это не только лицо, у которого должен быть высочайший показатель правовой культуры, но и тот, кто сам способствует процессу формирования правовой культуры у граждан.

В связи с этим формируется актуальное направление исследования по поиску решений, способствующих поддержанию высокого уровня правовой культуры и соблюдению морально-этических норм со стороны государственных служащих.

Согласно ст. 8 Федерального закона от 25 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы» требования к гражданам на замещение должностей государственной службы определяются федеральным законодательством и иными нормативными актами РФ. В наиболее общем виде они изложены в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», где можно выделить ряд основных квалификационных критериев, к числу которых относятся: 1) уровень профессионального образования; 2) стаж гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки; 3) знания и умения, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей.

В связи с общим характером подобных требований считаем возможным предусмотреть ряд дополнительных критериев, в частности,

---

наличие высокого уровня правовой культуры, который может определяться степенью соответствия деятельности государственных служащих определенным морально-этическим нормам. Подобное требование способно выступить дополнительным стимулом повышения юридической ответственности государственных служащих, что, в свою очередь, повлияет на результативность системы ответственности в целом. На современном этапе появляется необходимость в формировании нового типа государственного служащего, способного в обозначенных правовом рамках проявить самостоятельность при решении вопросов правового регулирования, взять на себя ответственность за свои действия и готового пойти при необходимости на оправданный риск [4, с. 118].

В настоящее время наблюдается тенденция по усилению значимости соблюдения моральных требований в вопросах регулирования юридической ответственности государственных служащих. В соответствии со ст. 41.7 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» «за неисполнение или ненадлежащее исполнение прокурорскими работниками своих служебных обязанностей и совершение проступков, порочащих честь работника прокуратуры, руководители данных органов уполномочены налагать дисциплинарные взыскания...». Верховный Суд РФ также установил, что дисциплинарный проступок судьи образуется не только в связи с нарушением правовых норм, но и вследствие несоблюдения положений Кодекса судейской этики и общепринятых норм морали как в служебной, так и во внеслужебной деятельности [5].

Полагаем, что в процессе выстраивания системы юридической ответственности деятельность правотворческих органов должна быть направлена на закрепление подобных оснований ответственности и в отношении иных государственных служащих, в частности представителей законодательных органов власти. Например, обязанности сенатора Совета Федерации конкретизируются в регламенте палаты, а именно Постановлением СФ ФС РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания». Однако стоит отметить, что п. 5 ст. 4 названного постановления конкретизирует лишь одну обязанность сенатора в виде личного участия в заседаниях своей палаты. Такая ситуация свидетельствует о существовании пробела в нормативно-правовом регулировании. При этом ни один нормативный акт не содержит непосещение заседаний палаты парламента в качестве основания наложения какой-либо меры ответственности в отношении члена Совета Федерации. В данном случае наблюдается нарушение принципа системности, а именно отсутствие структурных элементов системы в виде основания и меры ответственности, в связи с чем наличие какой-либо обязанности становится бессмысленным.

На основании изложенного считаем, что в настоящее время существует необходимость внесения изменений в действующее законодательство, направленное на усиление значимости морально-этических аспектов в процессе реализации государственными служащими своих

---

---

функций. Результатом подобных дополнений станет повышение уровня правовой культуры властных субъектов и усиление эффективности их системы юридической ответственности.

**Список литературы:**

1. Буравлев, Ю.М. Юридическая ответственность государственных служащих, обусловленная оценкой эффективности служебной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 4. — С. 32–35.
2. Ишеков, К.А. Нормативное правовое регулирование антикоррупционной политики: проблемы и перспективы // Российский следователь. — 2017. — № 24. — С. 28–32.
3. Желонкина, Е.А. Административное усмотрение как форма реализации дискреционных полномочий органов государственной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 10. — С. 104–107.
4. Берзегова, С.А. Правовая культура государственных служащих в Российской Федерации: социологический аспект // Вестник Майкопского государственного технологического университета. — 2012. — № 3. — С. 116–121.
5. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей о привлечении судей судов общей юрисдикции к дисциплинарной ответственности: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 мая 2007 г. № 27 // СПС «КонсультантПлюс».

**Д.А. Липинский,**  
*доктор юридических наук,*  
*профессор, профессор департамента*  
*магистратуры Тольяттинского*  
*государственного университета*

**А.А. Мусаткина,**  
*кандидат юридических наук,*  
*доцент, доцент департамента*  
*бакалавриата Тольяттинского*  
*государственного университета*

**D.A. Lipinsky,**  
*Doctor of Law, Professor, Professor of*  
*the Master's Studies Department of the*  
*Togliatti State University*  
*Dmitri8@yandex.ru*

**A.A. Musatkina,**  
*Candidate of Law, Associate professor,*  
*Associate professor Undergraduate*  
*Department Tolyatti State University*  
*Musatkinaaa@mail.ru*

**О дисциплинарной ответственности,  
безответственности и взаимосвязях  
с правовой безопасностью\***

**Аннотация:** в статье исследуется специальная дисциплинарная ответственность работников, чей труд связан с источниками повышенной опасности и напрямую влияет на состояние национальной безопасности, так как от выполнения возложенных на них функций зависят жизнь и здоровье окружающих, экологическое благополучие, недопущение техногенных катастроф. Выявлены нормативные правовые акты, регулирующие специальную дисциплинарную ответственность на уровне постановлений Правительства РФ, которые в настоящее время противоречат Конституции РФ и Трудовому кодексу РФ. Отсутствие должного регулирования специальной дисциплинарной ответственности рассматривается авторами как проявление безответственности на институциональном уровне, а также в

---

\* Статья выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 19-011-00083 А «Юридическая ответственность в механизме обеспечения национальной безопасности».

---

качестве угрозы национальной безопасности в целом и правовой безопасности в частности. Делаются предложения по совершенствованию законодательства, реализация которых будет выступать дополнительной гарантией устойчивого и безопасного функционирования при производстве работ, связанных с жизнью и здоровьем людей, защиты и сохранения природной среды, имущества, а также предотвращения техногенных и экологических катастроф.

**Ключевые слова:** правовая безопасность, национальная безопасность, юридическая ответственность, безответственность, дисциплинарная ответственность.

### About disciplinary responsibility, certification and interrelations with legal security

**Abstract:** the special disciplinary responsibility of workers whose work is associated with sources of increased danger is directly investigated and directly affects the state of national security, since the lives and health of others, environmental well-being, and prevention of man-made disasters depend on the fulfillment of their functions. Regulatory legal acts regulating special disciplinary responsibility at the level of Governmental Decrees, which currently contradict the Constitution and the Labor Code of the Russian Federation, have been identified. The lack of proper regulation of special disciplinary responsibility is considered by the authors as a manifestation of irresponsibility at the institutional level, as well as a threat to national security in general and legal in particular. Proposals are being made to improve legislation, the implementation of which will serve as an additional guarantee of stable and safe operation in the production of works related to human life and health, protection and preservation of the natural environment, property, and prevention of man-made and environmental disasters.

**Keywords:** legal security, National security, legal liability, irresponsibility, disciplinary liability.

Прежде чем приступить к основному исследованию, сделаем акцент на постановке проблемы, которая указана в названии статьи. Во-первых, анализу подвергнутся не все виды дисциплинарной ответственности, а только те, исполнение предписаний которых наиболее тесным образом связано с источниками повышенной опасности, представляющими угрозу национальной безопасности, когда нарушение предписаний создает опасность для жизни и здоровья не только самих работников. Во-вторых, акцент будет сделан на правовых пробелах, коллизиях, противоречиях или, наоборот, излишней зарегламентированности в их регулировании, что является одним из проявлений признаков юридической безответственности. В-третьих, исследование пробелов и коллизий в сфере дисциплинарной ответственности выводит и на проблемы правовой безопасности в соответствующих сферах общественных отношений, так как последняя является интегративным видом национальной безопасности, обеспечивая правовыми способами состояние защищенности основных жизненно важных интересов государства, общества и личности. Без обеспеченности различных видов национальной безопасности при помощи различных правовых средств она превращается в обычные декларации. В-четвертых, в настоящем исследовании мы исходим из наметившейся тенденции расширения понятия «национальная без-

---



---

опасность», что обусловлено появлением новых видов угроз, а также реальной социальной, экономической, демографической, политической и иной обстановкой. Расширение границ национальной безопасности подтверждено в Указе Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности» [1], а также обосновано в научных исследованиях [2, 3] и в отличие от ранее существовавших подходов узко не рассматривается [4, 5].

Для начала остановимся на базовых категориях, которые будем использовать в настоящей работе, так как некоторые из них не употребляются применительно к сфере дисциплинарной ответственности в принципе. Так, понятие «юридическая безответственность» является относительно новым и только начинает «завоевывать» свое место в системе правовых категорий. Ранее мы указывали, что «юридическая безответственность на институциональном уровне — это состояние отсутствия либо декларативности норм юридической ответственности или иное несовершенство законодательства, исключающее возможность привлечения к юридической ответственности и ее реализацию, а на уровне реализации норм права — состояние общественных отношений, характеризующееся совершением правонарушений, уходом правонарушителя от ответственности, назначением юридического наказания, которое не соответствует характеру и степени общественной опасности правонарушения и личности виновного» [6, с. 21].

Проявления и признаки юридической безответственности многообразны. Так, к ним можно отнести отсутствие самих норм, в которых закрепляются меры юридической ответственности; декларативность норм; незаконность самого нормативного правового акта, устанавливающего юридическую ответственность, так как его оспаривание может привести к фактическому уходу от юридической ответственности [6, с. 21–22]. Впрочем и сам уход от юридической ответственности является одним из проявлений юридической безответственности субъектов общественных отношений.

Юридическая безответственность напрямую связана с правовой безопасностью, так как выступает одной из угроз правовой безопасности, а если проследить логические взаимосвязи дальше, то и национальной безопасности. Каждый исследователь правовой безопасности делает акцент на том или ином ее аспекте. Так, по мнению А.А. Фомина, «юридическая безопасность в качестве особой разновидности социальной безопасности может рассматриваться как: 1) совокупность осуществляемых в правовой системе и посредством права мер, средств и способов правового обеспечения (охраны, защиты) и 2) достигаемое в результате состояние правовой защищенности (гарантированности) жизненно важных интересов (статусов, режимов и т.п.) субъектов права в связи с вступлением в сферу правовых отношений» [2, с. 57].

Не углубляясь в проблемы соотношения понятий «правовая безопасность» и «юридическая безопасность» (нами они рассматриваются как идентичные, так как за ними скрываются старые дискуссии о широком и узком понимании права), отметим, что она «предполагает

---

защиту системы права, законодательства, правовой системы в целом от опасностей и угроз. И в этом смысле правовая безопасность как правовое явление обеспечивает безопасность всех видов безопасности. В силу этого она занимает центральное место в системе национальной безопасности» [7, с. 24]. Правовая (юридическая) безопасность регламентирует национальную безопасность. Так, А.А. Тер-Акопов под «юридической безопасностью» понимает воплощенность юридической составляющей в базисные сферы развития общества, она представляет собой механизм противодействия угрозам различными юридическими средствами» [8, с. 12]. Б.В. Дрейшев выделяет два аспекта правовой безопасности. «Первый из них состоит в обеспечении защищенности самой правовой системы и направлен на ее совершенствование и дальнейшее развитие. Второй состоит в том, что в рамках правовой системы посредством правового регулирования общественных отношений осуществляются меры безопасности в различных сферах: экономической, экологической, военной и т.д. Следовательно, правовая безопасность призвана обеспечить защищенность национальных интересов, отражаемых в процессе правового регулирования общественных отношений» [9, с. 11].

По своей сути первый и второй аспекты правовой безопасности — две стороны «одной медали». Первая означает институциональный аспект правовой безопасности, а вторая — правореализационный. Институциональный аспект правовой безопасности предполагает правотворческую деятельность, отвечающую определенным критериям. К таковым можно отнести: во-первых, правовое закрепление самих приоритетов национальной безопасности, а также полномочий государственных органов по их реализации; во-вторых, создание правовых механизмов реализации приоритетов национальной безопасности; в-третьих, закрепление инструментов государственного принуждения, которые обеспечивают реализацию приоритетов и прежде всего мер ответственности; в-четвертых, ввиду того, что сама правовая система находится в постоянном движении, обусловленном изменчивостью общественных отношений, необходимо постоянное совершенствование действующего законодательства.

Естественно, что посредством принятия еще одного нормативного акта или внесения изменений в уже существующие не разрешить все правореализационные проблемы правовой безопасности, однако без их наличия сложно утверждать о нормальном функционировании механизма национальной безопасности. Кроме того, в процессе совершенствования необходимо соблюдать золотую середину, отсутствие которой может приводить к отсутствию стабильности закона, а также избегать излишнего подзаконного ведомственного правотворчества.

В контексте данного исследования нас прежде всего интересуют специальные виды дисциплинарной ответственности субъектов, которые не являются государственными или муниципальными служащими. Такая постановка вопроса обусловлена тем, что, как правило, специальная дисциплинарная ответственность предусмотрена для субъектов,

---

---

обращающихся с источниками повышенной опасности. На них распространяются всевозможные правила и регламенты, от соблюдения которых зависят не только их собственная жизнь и здоровье, но и жизни и здоровье окружающих, иногда тысяч людей, экологическое благополучие целых регионов. Причем последствия их противоправных действий могут носить не только ближайший, но и отдаленный характер.

Нами было установлено, что в настоящее время действует ряд постановлений Правительства РФ, регулирующих различные виды специальной дисциплины субъектов трудовых отношений, а именно: Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2000 г. «Об утверждении Устава о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота» [10]; Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. № 621 «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации» [11]; Постановление Правительства РФ от 11 октября 1993 г. № 1032 «О распространении действия Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 1992 г. № 621, на работников метрополитена» [12].

Еще раз подчеркнем, что нами анализировались только нормативные акты, регламентирующие дисциплину труда и дисциплинарную ответственность субъектов, которые не являются государственными или муниципальными служащими, а также не относятся к лицам, занимающим государственные должности РФ или субъектов РФ. Указанными нормативными правовыми актами предусмотрены повышенные и дополнительные меры ответственности, обусловленные спецификой выполняемых работ. Определив данный перечень нормативных правовых актов, необходимо установить, насколько они законны в настоящее время и соответствуют положениям Трудового кодекса РФ, так как все они были приняты в период действия КЗоТ РСФСР от 9 января 1971 г. Для достижения поставленной цели необходимо обратиться к ряду положений Трудового кодекса РФ (далее — ТК РФ).

Так, в ч. 1 ст. 192 ТК РФ закреплены перечень дисциплинарных взысканий и основания их применения. Делая перечень дисциплинарных взысканий закрытым, вместе с тем законодатель определяет, что «федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине (ч. 5 ст. 189 настоящего кодекса) для отдельных категорий работников могут быть предусмотрены также и другие дисциплинарные взыскания» (ч. 2 ст. 192). Таким образом, в ст. 192 ТК РФ указано, что дисциплинарные взыскания могут быть установлены тремя видами нормативных правовых актов: федеральными законами, уставами о дисциплине, положениями о дисциплине. Вместе тем положения о видах нормативных правовых актов, закрепленные в ст. 192 ТК РФ, необходимо понимать во взаимосвязи со ст. 189 ТК РФ (дисциплина труда и трудовой распорядок), ввиду ее отсылочного характера. Так, в ч. 5 ТК РФ определено, что «для отдельных категорий работников

---

действуют уставы и положения о дисциплине, устанавливаемые федеральными законами». Таким образом, уставы и положения о дисциплине труда не могут быть закреплены на уровне подзаконного нормативного правового акта. В подтверждение нашего вывода можно привести и ст. 330 ТК РФ, в которой установлено, что «дисциплина работников, труд которых непосредственно связан с движением транспортных средств, регулируется настоящим Кодексом, а также положениями (уставами) о дисциплине, если такие положения (уставы) о дисциплине установлены федеральными законами».

Таким образом, проведенный анализ показывает, что названные выше постановления Правительства РФ в настоящее время не соответствуют критериям законности, а если быть более категоричными, то они носят незаконный характер и прямо противоречат как ТК РФ, так и Конституции РФ, в которой устанавливается, что ограничение прав и свобод человека и гражданина может быть закреплено только на уровне федерального закона. Наш вывод подтверждает и отдельное судебное решение. В частности, Постановление Правительства РФ от 25 августа 1992 г. «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации» рассматривалось в высшей судебной инстанции Российской Федерации. В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2003 г. указано, что «поскольку применение к работнику мер дисциплинарного взыскания является ограничением права человека на труд, виды дисциплинарных взысканий и основания их применения могут быть установлены только федеральным законом. Федеральный закон "О федеральном железнодорожном транспорте" дополнительных, по сравнению с трудовым законодательством, дисциплинарных взысканий не содержит» [13].

Следует отметить, что данное определение Верховного Суда было вынесено в связи с жалобой Правительства РФ. Вызывает недоумение такая позиция высшего исполнительного органа нашей страны. Необходимо было не оспаривать решение судебной инстанции, а разработать и внести в Государственную Думу РФ соответствующий федеральный закон. Тем более, что с момента принятия ТК РФ прошло достаточное количество времени (более 17 лет). Нам непонятны причины, по которым законодатель не принял пакет соответствующих действительно нужных федеральных законов. В настоящее время действует только один закон, регулирующий специальную дисциплину и дисциплинарную ответственность субъектов, которые не являются государственными или муниципальными служащими, а именно: Федеральный закон от 8 марта 2011 г. № 35-ФЗ «Устав о дисциплине работников организаций, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производств и объекты в области использования атомной энергии» [14].

Правительство РФ только ограничилось разработкой и принятием Постановления от 28 октября 2018 г. «О признании утратившим силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых актов

---

---

Совета Министров СССР» [15], на основании которого утратили юридическую силу: Постановление Правительства РФ от 23 мая 2000 г. № 395 «Об утверждении Устава о дисциплине работников морского транспорта» [16]; Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2000 г. № 708 «Об утверждении Устава о дисциплине работников рыболовецкого флота Российской Федерации» [16].

Однако признать их утратившими силу — это половинчатое решение. Необходимо было внести и соответствующие законы на рассмотрение в Государственную Думу РФ. Кроме того, фактически не действующими, но не отмененными в настоящее время являются: Устав о дисциплине работников гражданской авиации, утвержденный Приказом Министерства гражданской авиации СССР от 28 мая 1975 г. № 100; Устав о дисциплине работников связи СССР, утвержденный Постановлением совета Министров СССР от 20 апреля 1972 г. № 284; Устав о дисциплине рабочих и служащих, занятых на работах по освоению ресурсов нефти и газа на континентальном шельфе СССР и в Мировом океане, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 6 августа 1985 г. № 749; Устав о дисциплине работников предприятий и организаций, занятых освоением газовых и нефтяных месторождений с высоким содержанием сероводорода, утвержденный Постановлением Совета Министров СССР от 30 октября 1987 г. № 1216. Постановления, посвященные специальной дисциплине труда и принятые как исполнительными органами СССР, так и Правительством РФ, не являлись предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Однако постановления исполнительных органов СССР в свое время рассматривались органом, который стал прообразом Конституционного Суда РФ — Комитетом Конституционного надзора СССР, и по ним было принято соответствующее заключение [17].

На наш взгляд, регулирование отношений дисциплины труда и дисциплинарной ответственности на уровне постановлений Правительства и нормативных актов других исполнительных органов государственной власти противоречит интересам правовой безопасности, а также национальной безопасности, и является одним из проявлений юридической безответственности. К такому выводу мы приходим по следующим основаниям.

Во-первых, различные виды специальной дисциплины выступают гарантией устойчивого и безопасного функционирования при производстве работ, связанных с жизнью и здоровьем людей, защиты и сохранения природной среды, сохранения имущества, а также предотвращения техногенных и экологических катастроф.

Во-вторых, некоторые виды специальной дисциплины, в частности работников связи, напрямую связаны с обеспечением обороноспособности страны, направлены на нормальное функционирование жизненно важных объектов инфраструктуры, а также выступают гарантией нормального функционирования различных специальных служб и ведомств при ликвидации ими чрезвычайных происшествий.

---



В-третьих, установление различных видов специальной дисциплины не на уровне федерального закона является нарушением права граждан на труд, которое закреплено в Конституции РФ, что не способствует укреплению законности в сфере трудовых отношений, а также создает правовые угрозы и опасности для граждан.

В-четвертых, бездействие органов исполнительной и законодательной власти в части восстановления законности в сфере специальных видов дисциплины, с одной стороны, является проявлением их безответственности, а с другой — безответственность одних субъектов порождает юридическую безответственность на институциональном уровне, которая, в свою очередь, может вызывать безответственность самих субъектов специальной дисциплинарной ответственности. Такой вывод обусловлен тем, что любое решение о привлечении к дисциплинарной ответственности, принятое на основе постановлений Правительства РФ, может быть обжаловано в суде, который встанет на сторону истца и отменит данный акт реализации юридической ответственности.

Бездействие законодательных и исполнительных органов в сфере обеспечения нормального функционирования специальной дисциплинарной ответственности не согласуется и со Стратегией национальной безопасности. Так, в п. 44 названного документа указывается на совершенствование правового регулирования в качестве одного из направлений обеспечения государственной и общественной безопасности. При этом под самим обеспечением национальной безопасности понимается «реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества политических, военных, организационных, социально-экономических, информационных, *правовых* и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности и удовлетворение национальных интересов» (п. 6). Развитие законодательства в Стратегии рассматривается как одно из противодействий угрозам качеству жизни (п. 53).

Отсутствие законов, регулирующих специальные виды дисциплины, противоречит также и Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 [18], в которой под угрозой общественной безопасности понимают прямую или косвенную возможность нанесения ущерба правам и свободам человека и гражданина, материальным и духовным ценностям общества. Действие различных видов постановлений Правительства РФ, противоречащих как Конституции, так и ТК РФ, — это прямая угроза правам и свободам человека, а также интересам общества и государства, для которых нормальное функционирование специальной дисциплины обеспечивает их же безопасность. Кроме того, Концепция общественной безопасности в Российской Федерации в качестве одной из целей обеспечения национальной безопасности называет «достижение и поддержание необходимого уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций и общественных объединений, материальных и духовных ценностей общества от угроз

---

криминального характера». Одним из элементов механизма реализации Концепции называется совершенствование законодательства Российской Федерации, в том числе и в части «установления дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности за правонарушения в сфере общественной безопасности» (ст. 29). Причем если анализировать этапы реализации концепции, то все необходимые мероприятия, направленные на обеспечение общественной безопасности, уже выполнены, так как в Концепции указано, что «на первом этапе (2013–2016 гг.) предполагается осуществить следующие мероприятия: разработка и принятие законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на достижение целей, выполнение задач и определение основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности» (п. 31).

Проблема правовой безопасности субъектов, как дисциплинарных, так и иных отношений, усложнена еще и тем, что Стратегия национальной безопасности РФ, Концепция общественной безопасности РФ не обладают четкими механизмами реализации, а самое главное, не подкреплены реальными мерами юридической ответственности, направленными на принуждение к исполнению ее требований. Так, в ст. 109 Стратегии национальной безопасности только указывается, что ее положения «обязательны для выполнения всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления и являются основой для разработки и корректировки документов стратегического планирования». Парадоксально, но по данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» такой важный документ, как Концепция общественной безопасности в Российской Федерации официально не опубликован. Исследование проблем специальной дисциплинарной ответственности и правовой безопасности в данной сфере вывело нас на смежные вопросы, а именно: ответственность органов государственной власти за обеспечение национальной безопасности в целом и правовой в частности, что в свою очередь составляет предмет самостоятельного исследования в рамках другой научной работы.

Итак, в заключении статьи сделаем выводы.

В целях обеспечения национальной и правовой безопасности необходимо:

– разработать и принять федеральные законы: Устав о дисциплине экипажей судов обеспечения Военно-Морского Флота; Устав о дисциплине работников железнодорожного транспорта Российской Федерации; Устав о дисциплине работников морского транспорта; Устав о дисциплине работников рыбопромыслового флота Российской Федерации; Устав о дисциплине работников гражданской авиации;

– провести ревизию нормативных актов, принятых органами исполнительной власти СССР, которыми регулируются специальные виды дисциплинарной ответственности, и официально признать утратившими силу: Устав о дисциплине работников связи СССР; Устав о дисциплине рабочих и служащих, занятых на работах по освоению ресурсов нефти и газа на континентальном шельфе СССР и в Мировом

океане; Устав о дисциплине работников предприятий и организаций, занятых освоением газовых и нефтяных месторождений с высоким содержанием сероводорода. Кроме того, в случае выявления потребностей в дополнительной охране труда и обеспечении национальной безопасности необходимо дисциплину труда работников связи, работников, занятых освоением газовых месторождений, урегулировать на уровне специальных федеральных законов.

Реализация указанных законодательных мер будет выступать дополнительной гарантией устойчивого и безопасного функционирования при производстве работ, связанных с жизнью и здоровьем людей; защиты и сохранения природной среды; сохранения имущества, а также предотвращения техногенных и экологических катастроф.

Установление различных видов специальной дисциплины не на уровне федерального закона является нарушением права граждан на труд, которое закреплено в Конституции РФ, что не способствует укреплению законности в сфере трудовых отношений, а также создает правовые угрозы и опасности для граждан. Бездействие органов исполнительной и законодательной власти в части восстановления законности в сфере специальных видов дисциплины, с одной стороны, выступает проявлением их безответственности, с другой — безответственность одних субъектов порождает юридическую безответственность на институциональном уровне, которая, в свою очередь, может вызывать безответственность самих субъектов специальной дисциплинарной ответственности.

#### Список литературы:

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 1, ч. 2, ст. 212.
2. Фомин, А.А. Юридическая безопасность субъектов российского права (вопросы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Фомин. — Пенза, 2007. — 420 с.
3. Чапчиков, С.Ю. Концептуальные основания национальной безопасности: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.Ю. Чапчиков. — Курск, 2018. — 48 с.
4. Булавин, В.И. Национальная безопасность в современной России: дис. ... канд. юрид. наук / В.И. Булавин. — Н. Новгород, 1999.
5. Мамонов, В.В. Конституционные основы национальной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Мамонов. — Саратов, 2004. — 411 с.
6. Липинский, Д.А. Юридическая ответственность и безответственность как парные юридические категории // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2019. — № 2. — С. 6–24.
7. Шабуров, А.С. Правовая безопасность в системе национальной безопасности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. — 2015. — № 3. — С. 23–30.
8. Тер-Акопов, А.А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (основы концепции) // Государство и право. — 2001. — № 9. — С. 11–18.
9. Дрейшев, Б.В. Правовая безопасность и проблемы ее обеспечения // Правоведение. — 1998. — № 2. — С. 11–19.

- 
10. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2000. — № 40, ст. 3966.
11. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1992. — № 9, ст. 608.
12. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 42, ст. 4008.
13. Определение Верховного Суда РФ от 6 февраля 2003 г. № КАС 03-22 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=41305&fld=134&dst=1000000001,0&nd=0.5998614107053891#011279539047205278>
14. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 11, ст. 1504.
15. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 45, ст. 6936.
16. Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2000. — № 33, ст. 2311.
17. Заключение Комитета конституционного надзора СССР от 21 июня 1990 г. № 2-2 «О несоответствии норм законодательства, исключających для ряда категорий работников судебный порядок рассмотрения индивидуальных трудовых споров, положением Конституции СССР, законам СССР, международным актам о правах человека» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>.
18. СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_154602/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/)

**В.В. Трофимов,**

*доктор юридических наук, доцент,  
директор Научно-исследовательского  
института государственно-правовых  
исследований,  
профессор кафедры теории и  
истории государства и права  
Тамбовского государственного  
университета имени Г.Р. Державина*

**А.И. Горнов,**

*магистрант Института права  
и национальной безопасности  
Тамбовского государственного  
университета имени Г.Р. Державина*

**V.V. Trofimov,**

*Doctor of Law, Associate professor,  
Director of Scientific Research  
Institute of State-Legal Research,  
Professor of the Department of theory  
and history of state and law of the  
Tambov State University named after  
G.R. Derzhavin  
iptgutv@mail.ru; ri.sls@tsutmb.ru*

**A.I. Gornov,**

*Magistracy correspondence of the  
Tambov state University named after  
G.R. Derzhavin  
ai-gornov@yandex.ru*

**Риски в правовой жизни общества:  
природа, характер влияния,  
роль правовой политики в вопросе управления\***

**Аннотация:** актуальность настоящего исследования обосновывается потребностью упорядочения правовой жизни современного общества, сведения к минимуму кризисных проявлений, рисков наступления негативных последствий от непродуманных правовых решений или в силу тех объективных обстоятельств, которые нельзя устранить, но можно предугадать и предпринять меры, направленные на снижение известных отрицательных эффектов от подобных объективных событий. Общегосударственная задача качественного регулирования общественных отношений с учетом изменений социальной действительности, включая рискогенные факторы (стороны)

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00726.

соответствующих социальных перемен, важность выработки способов управления правовыми рисками, влечет необходимость предметного исследования феномена риска в праве, изучения его природы, характера влияния на правовую жизнь общества, которая в теоретическом плане представляет собой комплексную и динамическую категорию, отражающую позитивные и негативные моменты социально-правовых изменений. Цель статьи — проанализировать место рисков в правовой жизни общества, установить их природу, продумать алгоритм их минимизации средствами правовой политики. Реализация целевых установок и вытекающих из этого задач достигается при помощи общенаучных (анализ, синтез, сравнение) и частнонаучных (формально-юридический, системно-правовой) методов. В работе сделаны выводы о многоаспектности, многообразии подходов к риску (в рискологии, в правовой науке), имеющем объективную и субъективную, позитивную и негативную природу. Получены выводы о том, что риск как в целом бинарное, но преимущественно отрицательное явление и процесс присущ контексту правовой жизни общества, детерминируется ее динамикой и сложноорганизованностью. Управление рисками, в том числе минимизация их негативных сторон, возможно с помощью целенаправленной, научно обоснованной, системной и последовательной правовой политики государства.

**Ключевые слова:** риск, рискология, риск в праве, правовая жизнь общества, управление правовыми рисками, правовая политика.

### **Risks in the legal life of society: nature, nature of influence, the role of legal policy in the issue of management**

**Abstract:** the relevance of this study is justified by the need to streamline the legal life of modern society, to minimize negative crisis manifestations, the risks of negative consequences from ill-conceived legal decisions, or due to those objective circumstances that cannot be eliminated, but measures can be predicted and taken to reduce known negative effects from similar objective events. The national task of quality regulation of public relations, taking into account changes in social reality, including riskogenic factors (parties) of the corresponding social changes, the importance of developing ways to manage legal risks entails the need of studying the risk phenomenon in law, studying its nature, the nature of the impact on the legal life of society, which theoretically, it is a complex and dynamic category that reflects the positive and negative aspects of social -rights of changes. The purpose of the article is to analyze the place of risks in the legal life of society, to establish their nature, to think out an algorithm for their minimization by means of legal policy. The implementation of the goals and the tasks arising from this is achieved with the help of general scientific (analysis, synthesis, comparison) and special scientific (formal-legal, system-legal) methods. The paper draws conclusions about the multidimensionality, variety of approaches to risk (in riskology, in legal science), which has an objective and subjective, positive and negative nature. The conclusions are drawn that the risk as a whole binary, but mainly negative phenomenon and process is inherent in the context of the legal life of society, is determined by its dynamics and complexity. It is concluded that risk management, including minimizing their negative aspects, is possible with the help of a focused, scientifically sound, systematic and consistent legal policy of the state.

**Keywords:** risk, riskology, risk in law, the legal life of society, legal risk management, legal policy.

Правовая жизнь общества тесно связана с другими формами социальной жизни, выступая для них специфическим способом оформления, упорядочения, а также стимулирования к развитию в

---

положительном для общества и государства направлении, в том числе сдерживая (контролируя) присущие жизни негативные проявления. Любая сфера жизнедеятельности (экономическая, политическая и др.) содержит в себе массив позитивных и негативных явлений, которые отражаются и на такой разновидности социальной жизни, как *правовая жизнь общества*, понимаемая как «совокупность всех форм юридического бытия общества, выражающаяся в правовых актах и иных проявлениях права (в том числе и негативных), характеризующая специфику и уровень существующей юридической действительности, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения их интересов» [1, с. 9], добавляя к ее собственным позитивным и негативным началам «энергию» социальной жизни вообще.

В настоящее время такая объективная конвергенция различных (политических, экономических, собственно юридических и пр.) источников социально-правовых изменений детерминирует (усиливает) *рискогенность* правовой жизни общества, увеличивает число реализованных (случившихся) негативных последствий, риск наступления которых, по всей видимости, можно было бы предвидеть, а сами негативные последствия предупредить. Нельзя сказать, что этого не было ранее, безусловно, было, что проявлялось в кризисах права и в целом государственно-правовых систем, однако сегодня в условиях глобализации и регионализации [2] эти процессы приобрели масштабность (неслучайно У. Бек называет современное общество «обществом риска» [3]), что возлагает на право и правовую политику задачу адекватного реагирования на эту непростую ситуацию, связанную с повышенным уровнем рисков в правовой жизни общества современного типа.

**Риск** как преимущественно негативное явление фактически заложен в отношениях правовой жизни общества, выступая результатом внешних для правовой сферы факторов (политических и пр.) или результатом действий субъектов общественно-правовой жизни, что может повлечь несколько альтернатив развития (изменения) общественных отношений, которые могут быть отрицательными (реже — положительными). В такие моменты риск характеризуется как неупорядоченный процесс, несистемное явление общественной (в частности, правовой) жизни, поскольку трудно однозначно спрогнозировать его последствия или даже оценить вероятность его наступления. Риск как явление социальной действительности, без сомнения, находит свое проявление в структурах отношений правовой жизни общества, поскольку все «правовое» (в смысле «юридическое») может и должно включать в себя все так или иначе относящееся к праву, не только правомерное, но и противоправное, соответственно, правовая жизнь общества, как и всякая иная (социальная, экономическая, политическая и т.д.), действительно, есть единство противоположностей позитивного и негативного, правомерного и противоправного» [4, с. 12]. Поэтому общая проблема совершенствования правовой жизни общества (за счет минимизации присущих ей негативных явлений,



---

а равно приумножения позитивных эффектов от общественно-правовых явлений и процессов) может быть решена исключительно при комплексном рассмотрении позитивного и негативного как взаимосвязанных процессов.

Объективно predetermined свойство нестабильности правовой жизни общества влечет за собой вполне ожидаемый эффект изменения определенных явлений в сторону неустойчивости, которая может повлечь за собой снижение перспектив положительного правового развития, затормаживание его, а также возможное ухудшение отношения субъектов общественной жизни к праву как к способу упорядочения общественных отношений. Возникновение рисков в правовой жизни общества – это закономерный процесс, обусловленный самой ее динамикой, постоянной перенастройкой ее элементов, возникновением, изменением и распадом присущих правовой жизни социально-правовых связей.

Для минимизации и предупреждения рисков в правовой жизни ее нужно развивать, оптимизировать, удалять из нее предпосылки, приводящие к рискам, используя для этого специальную стратегию и тактику. Важно иметь в наличии комплекс мероприятий, позволяющий превратить правовой риск из опасного, непредсказуемого феномена в контролируемое явление, что позволит привести его к определенному порядку, предполагающему четкое осознание последствий рискованных действий в праве, а также юридические механизмы для минимизации связанных с этим негативных последствий. И в этом смысле нужно четко понимать, что есть «риск» и как возможно им управлять.

Ответы на эти вопросы может дать специальная отрасль научного знания – рискология, консолидирующая в себе некоторые достижения, важные для изучения категории «риск», из естественных, технических, гуманитарных наук. Рискологию понимают в качестве науки «о законах и закономерностях действия целенаправленных и целеосуществляющих систем по определению возможных опасностей, которые могут встретиться в их будущей деятельности» [5, с. 29]. В качестве предмета рискология изучает, «какие возможные риски, а также их величины (построение поля рисков) могут возникнуть в процессе определенной деятельности системы» [5, с. 35]. В области рискологии анализируются структура риска, его особенности, механизм его действия, рискообразующие причины и факторы, формируются средства для манипуляции с отношениями, в которых заложен риск (способы его избежать, исключить, а в случае необходимости минимизировать его негативные следствия). Данное научное направление сегодня очень востребованное, поскольку модернизация общественных отношений (мировых, национальных, локальных и др.), а также стремительное усложнение их структур только актуализируют необходимость познания рисков, которые присутствуют «в различных формах практически во всех областях деятельности человека» [6, с. 19].

---

В рискологии существуют различные подходы к понятию риска. Так, В.П. Буянов, К.А. Кирсанов, Л.М. Михайлов отмечают, что риск – это «система действий по целеполаганию и целеосуществлению с наличием прогнозных оценок по вероятности достижения поставленных и решаемых задач» [5, с. 15–16]. А.П. Альгин полагает, что риск – это «деятельность, связанная с преодолением неопределенности в ситуации неизбежного выбора, в процессе которой имеется возможность количественно и качественно оценить вероятность достижения предполагаемого результата, неудачи и отклонения от цели» [7, с. 19–20]. С точки зрения Я.Д. Вишнякова и Н.Н. Радаева, риск – «это возможность того, что действия человека или их результаты приведут к негативным или позитивным последствиям» [6, с. 22]. В представленных определениях следует обратить внимание на два важных аспекта: а) риск – это именно деятельность (система действий); б) условием протекания рискованной деятельности является неопределенность (относительно того, какие последствия могут наступить). Отсутствие деятельности влечет за собой и отсутствие риска, но при этом риск выше там, где сильнее неопределенность как в отношении условий динамики самой деятельности, так и в отношении ее результирующих итогов.

В правовой науке также имеются различные толкования риска. По мнению Ю.А. Тихомирова, риск – это «вероятное наступление события и совершение действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и способных причинить ущерб регулируемой им сфере» [8, с. 176]. Р.А. Крючков, формулируя определение правового риска, указывает, что «риск с точки зрения права – присущая человеческой деятельности объективно существующая и в определенных пределах способная к оценке и волевому регулированию вероятность несения субъектами правоотношений негативных последствий вследствие наступления неблагоприятных событий, закономерно связанных с разнообразными предпосылками (факторами риска)» [9, с. 158].

Как в правовой науке, так и в рискологии разграничивают объективную и субъективную природу рисков. Объективная концепция рисков гласит, что источники их возникновения формируются без непосредственного участия субъекта, на которого надвигается рискованная ситуация. Риск в объективном смысле есть вероятность наступления внешних негативных обстоятельств, на которые субъект не имеет возможности влиять. Это может быть принятие юридически значимых решений на национальном уровне, направленных на регулирование общественных процессов, в которых принимает участие данный субъект, а также перечень различных природных, технологических, исторических и многих других факторов, вероятностная сущность которых и обуславливает объективное существование риска [7, с. 27]. В свою очередь, субъективный аспект риска состоит в том, что участник общественной жизни в ситуации риска производит собственный анализ возможных вредных и полезных вероятностей, прослеживает их зависимость от своего выбора [10, с. 74], а далее вы-

---

бирает соответствующую модель поведения, которая, по его мнению, приведет к исключению либо снижению негативных последствий риска. Содержанием субъективной стороны риска является то, что он выступает одной из характеристик последствий соответствующего поведения индивида, подвергнутого рискованной ситуации, а объективность риска уже содержит характеристики окружающей относительно этого субъекта социальной (правовой) действительности, каких-либо рискообразующих ее сред, спровоцировавших ситуацию. Существует также интегрированное понимание риска (как явления объективно-субъективного), согласно которому возникновение рисков связывается с совокупностью объективных факторов и определенных правовых действий участника социальной жизни [10, с. 74; 11, с. 15–16].

Для понимания рисков в правовой жизни все это имеет непосредственное отношение, поскольку правовая жизнь общества – это перманентная деятельность субъектов права – участников правовой жизни, которая разворачивается от начального пункта в виде юридического факта в различные по характеру, объему, длительности и прочие правовые процессы и находит продолжение до тех пор, пока определенный юридический факт не приостановит ее в данном конкретном случае или не трансформирует в новое по сути и по форме динамичное развитие правовой жизни. Поэтому этот преимущественно стихийный ход (динамика) правовой жизни не может не предполагать известную степень неопределенности, а значит, это по природе своей будет сопровождаться рисками той или иной угрожающе негативной степени.

Вместе с этим риски в правовой жизни, с одной стороны, проявляются в условиях объективно существующей неопределенности, а с другой стороны, зависят от конкретного выбора альтернатив правовых действий (которые могут формироваться на основе расчетных данных, проведенных субъектом (например статистики), возможно, на основе предыдущего опыта участия этого субъекта в рискованных процессах и т.д.). При этом рассматриваемое явление будет присутствовать на всех стадиях практического противодействия правовому риску, начиная от разработки антирискового действия (совокупности действий) и заканчивая их воплощением в практику. Риск всегда разворачивается в условиях неопределенности, несет положительные и отрицательные альтернативы, однако, имея качественный, продуманный антирисковый план, вполне возможно прийти именно к лучшей социально-правовой альтернативе, что только повысит социальную ценность права, увеличит степень удовлетворения интересов субъектов правовой жизни.

Риски правовой жизни по своей природе бинарны (имеют не только отрицательное, но и положительное значение). В этом смысле уместно говорить о последствиях риска, приводящего к «авантюризму, субъективизму, торможению социального прогресса, к тем или иным социально-экономическим и моральным издержкам» [12, с. 390], в чем и выражается негативная сторона его сущности, однако наравне с негативными рисками существуют риски позитивные (хоть и в

---

---

меньшей распространенности) [13, с. 179], например, риск «не успеть» урегулировать ту или иную область социальных отношений может оптимизировать правотворческую деятельность на определенный период времени и позволить создать необходимую регулятивную основу, заполнить существовавший ранее правовой вакуум и пр.

В силу необходимости управления рисками в праве роль качественного планирования и прогнозирования, осуществляемых компетентными субъектами, имеющими властно-правовые полномочия, многократно возрастает, а следовательно, возрастает роль такого направления (формата) юридической деятельности, как «правовая политика». На способность разрешения рискованных ситуаций в праве существенное значение оказывает квалификация субъектов, ответственных за формирование и проведение правовой политики, что дает возможность для наиболее полной реализации прав и свобод человека и гражданина, гарантированных основным законом страны, которые являются «стержнем, пронизывающим всю правовую жизнь» [14, с. 98].

Правовая политика как деятельность, связанная с выбором альтернатив правового развития будущих событий, должна также иметь направление на снижение вероятности наступления обстоятельств, ставящих участников правовой жизни в условия риска. Выбор между различными вариантами правовых преобразований должен основываться на ряде обстоятельств, в частности, «повышение уровня научной обоснованности государственно-правовых решений (как нормативных, так и индивидуально-правовых) может выступить в качестве не единственной, но крайне значимой предпосылки (фактора) минимизации рисков (отрицательных рисков) в контексте динамической структуры права (рисков принятия неэффективных правотворческих актов, неверных правоприменительных решений, ошибочных правоинтерпретационных положений и пр.)» [15, с. 369].

На стабильность / нестабильность правовой жизни общества, снижение вероятности возникновения внутри нее правовых рисков, а также на борьбу с последствиями этого явления, существенно влияют правовые акты, позволяя обеспечивать процесс правового регулирования, который должен превратить риск из пугающего, непрогнозируемого, спонтанно возникающего явления правовой действительности в контролируемый процесс, о возникновении которого заранее известно, а также имеется хотя бы примерная информация о его последствиях, благодаря которой можно сформировать (усовершенствовать) антирисковые механизмы. Правовые акты как важнейший элемент правовой жизни общества должны быть максимально совершенными для обеспечения качественного процесса правового регулирования.

Процесс принятия юридически значимых решений (главным образом законов) должен быть наделен достаточным уровнем критериев и механизмов, позволяющих устранять (снижать) риски для правовой жизни общества. Одним из ключевых принципов (критериев) юридической деятельности является научная обоснованность. Необходимо глубокое

изучение нынешнего уровня и специфики государственно-правовой действительности, что и будет воплощением указанного принципа в реальность. Субъектам правовой политики нужно осознавать, что сомнительные манипуляции с законодательством могут негативно отразиться на правовой системе государства и правовой жизни общества. Современные научные исследования, новые идеи и концепции при должном учете в правотворческой деятельности позволят качественным образом организовать правотворческий процесс, обеспечить его необходимым экономическим ресурсом и социальным одобрением.

Динамичность правовой жизни может проявляться «либо в нахождении оптимальных форм юридического развития (совершенные нормативные правовые акты, эффективные правоприменительные решения и пр.), либо, напротив – во введении в правовую систему тех элементов ("сырой" законодательный акт, поспешно вынесенный акт применения права и т. п.), которые замедляют прогресс, создают дополнительные юридические препятствия, "стимулируют" энтропийные тенденции пр.» [15, с. 368]. Важно находить путь именно к оптимальным социально-правовым формам, что возлагает особую задачу преимущественно на законотворческую деятельность государства, для качественной реализации которой необходимо создать прочную основу, в частности, проводить юридическое прогнозирование, поскольку, как отмечает К.В. Агамиров, оно выступает «не только вектором развития теории права и правовой системы в целом, но и механизмом выявления возможности оптимизации процессов управления государством и социально-экономической средой» [16, с. 16]. Законотворчество при соблюдении этого условия будет более эффективным, что даст почву для развития всех элементов правовой жизни общества, где будут проверены на практике полученные результаты юридического прогнозирования.

Можно согласиться с профессором Ю.А. Тихомировым о функциональном значении права относительно рисков, роль которого сводится к формальному определению фактического наличия ряда вызовов, стоящих перед государствами, к разработке антирисковых механизмов (упоминание риска в правовых актах, определение формального понятия риска, а также возможных мер по стабилизации рисков областей на современном этапе, которые уже имеются в некоторых важнейших международных (например Рекомендации ОЭСР (Организация экономического сотрудничества и развития) по управлению рисками) и национальных документах (например в контексте экологического законодательства) [8, с. 175].

Реформирование социально значимых сфер общественной жизни, превращение новых идей в правовые нормы, вынесение правоприменительных решений представляет собой последовательный процесс, где применяются соответствующие юридические технологии, позволяя принимать социально ценные и эффективные юридические решения. Элементы юридической технологии положительно влияют на разработку и последующую реализацию государственно-право-

вых решений, в том числе по управлению негативными правовыми рисками. В частности, стратегический компонент, включающий возможность осуществлять планирование правотворческого процесса, позволяет «решить ряд важных задач, и в первую очередь задачу обеспечения равномерности и скоординированности государственно-правового развития» [17, с. 30], определяя также целевые установки на преобразования в правовой жизни общества, обращая внимание на всевозможные риски в ходе ее динамики.

Считаем, что изучение проявлений риска в общественных отношениях правовой жизни позволяет наиболее полно рассмотреть риск как правовое явление, получить новые теоретические представления о рисках (что пополнит представление о них и в рискологии) прежде всего как о негативных феноменах, поскольку существующий положительный эффект от них достаточно условный. Это также позволит оценить рискообразующие предпосылки, причины, факторы объективного и субъективного порядка, провести в отношении них превентивную (минимизирующую) работу. Необходима выработка, совершенствование стратегий и тактик, позволяющих перевести риск из разряда неорганизованных, несистемных явлений правовой жизни в понятное и управляемое социально-правовое явление, на что положительно повлияет проведение соответствующей правовой политики, при наиболее полной реализации ее принципов и критериев — это и будет в конечном итоге способствовать поддержанию равновесия между позитивными и негативными элементами правовой жизни общества.

#### Список литературы:

1. Малько, А.В. Теоретико-методологическое значение концепции «правовой жизни» / А.В. Малько, В.В. Трофимов // Государство и право. — 2010. — № 7. — С. 5–13.
2. Малько, А.В. Правовая жизнь общества как объект правовой политики в условиях глобализации и регионализации: монография / А.В. Малько, В.В. Трофимов. — М.: Юстиция, 2018. — 236 с.
3. Бек, У. Общество риска. На пути к другому модерну / У. Бек; пер. с нем. — М.: Прогресс-Традиция, 2000. — 384 с.
4. Малько, А.В. Правовая жизнь и теневое «право» // Правовая политика и правовая жизнь. — 2013. — № 4. — С. 8–16.
5. Буянов, В.П. Рискология (управление рисками): учеб. пособие / В.П. Буянов, К.А. Кирсанов, Л.М. Михайлов. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Экзамен, 2003. — 384 с.
6. Вишняков, Я.Д. Общая теория рисков: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / Я.Д. Вишняков, Н.Н. Радаев. — 2-е изд., испр. — М.: Академия, 2008. — 368 с.
7. Альгин, А.П. Риск и его роль в общественной жизни / А.П. Альгин. — М.: Мысль, 1989. — 188 с.
8. Тихомиров, Ю.А. Право: прогнозы и риски: монография / Ю.А. Тихомиров. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Инфра-М, 2018. — 240 с.
9. Крючков, Р.А. Подходы к определению риска в современном праве // Правовое поле современной экономики. — 2014. — № 10. — С. 154–164.



---

10. Тюляков, Д.С. Категория «риск» в общетеоретической модели механизма правового регулирования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2015. — № 6 (107). — С. 72–75.

11. Арямов, А.А. Общая теория риска (юридический, экономический и психологический анализ): монография / А.А. Арямов. — М.: Российская академия правосудия, 2009. — 171 с.

12. Шабуров, А.С. Правовой риск с позиций юридической ответственности // Юридическая техника. — 2019. — № 13. — С. 387–391.

13. Карташов, В.Н. Риски в праве или в правовой системе общества? // Юридическая техника. — 2019. — № 13. — С. 175–179.

14. Малько, А.В. Теория правовой политики / А.В. Малько. — М.: Юрлитинформ, 2012. — 328 с.

15. Трофимов, В.В. Научная обоснованность правовой политики как фактор минимизации рисков в динамической структуре права // Юридическая техника. — 2019. — № 13. — С. 368–377.

16. Агамиров, К.В. Понятие и значение юридического прогнозирования // Правовая политика и правовая жизнь. — 2018. — № 3. — С. 13–17.

17. Гаврилов, О.А. Стратегия правотворчества и социальное прогнозирование / О.А. Гаврилов. — М.: Изд-во ИГиП РАН, 1993. — 127 с.

**А.Н. Станкин,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного  
и административного права  
Тольяттинского государственного  
университета

**A.N. Stankin,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department  
of Constitutional and Administrative  
Law of Togliatti State University

### **О конституционно-правовом регулировании национальной безопасности\***

**Аннотация:** в статье рассматривается категория «национальная безопасность», выявляются основные проблемы в правовой регламентации национальной безопасности в Российской Федерации. Автор подчеркивает, что очередная заимствованная у других стран категория легла на неподготовленную российскую почву и не нашла должного закрепления как по уровню, так и по качеству нормативно-правового материала. Для регламентации ключевых вопросов в области национальной безопасности указа Президента РФ недостаточно. Имеет место определенный диссонанс в приоритетах предмета правового регулирования Федерального закона «О безопасности», Указа Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и конституционных норм. Следует закрепить в законодательстве определения понятий «правовая безопасность» и «конституционная безопасность».

**Ключевые слова:** безопасность, национальная безопасность, закон, подзаконный акт, безопасность личности, безопасность общества, безопасность государства.

### **On constitutional and legal regulation national security**

**Abstract:** the article considers the category of “national security”, identifies the main problems in the legal regulation of national security in the Russian Federation. It is emphasized that another category borrowed from other countries lay on unprepared Russian soil. The category “national security”, in the opinion of the author, did not find proper consolidation, moreover, in terms of both the level and quality of the regulatory material. According to the author, the level of the decree of the President of the Russian Federation is clearly insufficient to regulate key issues in the field of national security. It is emphasized that there is a certain dissonance in the priorities of the subject of legal regulation of the Federal Law “On Security”, Decree of the President of the Russian Federation No. 683 “On the National Security Strategy of the Russian Federation” dated December 31, 2015 and constitutional norms. According to the author, it is necessary to legally establish in the legislation the definition of “legal security”, as well as “constitutional security”.

**Keywords:** security, national security, law, by-law act, personal security, public security, state security.

Наша страна переживает непростые времена. На сломе эпох идет поиск новых векторов развития, которые часто оказываются лишь сменой вывески.

---

\* Статья выполнена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект 19-011-00083 А «Юридическая ответственность в механизме обеспечения национальной безопасности».

---

В условиях перехода России на демократические рельсы возникла тенденция избавляться от прилагательного «государственный» применительно ко всему. В названиях учебников, кафедр юридических факультетов и вузов «конституционное право» сменило «государственное право». Возрождаются заимствованные от «старых демократий» категории, которые проверены годами, однако часто они ложатся на неподготовленную почву. Одной из таких новелл стала категория «национальная безопасность».

Несмотря на свою значимость, данная категория не закреплена в Конституции Российской Федерации, в которой в разных и весьма противоречивых значениях упоминается только категория «безопасность». Так, применительно к безопасности личности Конституция РФ упоминает категорию «безопасность граждан» (ч. 1 ст. 56) [1]. С нашей точки зрения, в современном правовом государстве не может идти речь о безопасности личности по предъявлении паспорта. Более того, в ст. 2 Основного Закона подчеркивается обязанность государства защищать права и свободы личности вне зависимости от наличия гражданства.

В Конституции РФ также используются термины «безопасность государства» (ч. 3 ст. 55; ч. 1 ст. 82) и «государственная безопасность» (п. «д» ч. 1 ст. 114). При внешней схожести, думается, и лексически, и логически данные категории имеют разное звучание [2, с. 38].

В сфере безопасности, в том числе и национальной, системообразующим призван быть Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в ред. от 5 октября 2015 г.) (далее — Закон) [3], однако нормативный акт, который должен внести ясность в понимание данных категорий, скорее, запутывает ситуацию.

Так, согласно ст. 1 указанный федеральный закон «определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее — безопасность, национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации (далее — Совет Безопасности)» [4].

Как видим, законодатель понимает термины «безопасность» и «национальная безопасность» как идентичные, что вряд ли оправданно с точки зрения логики.

На наш взгляд, существует определенный диссонанс в приоритетах предмета правового регулирования между Конституцией РФ, Федеральным законом «О безопасности» и Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683.

Если в Конституции РФ достаточно четко акцентировано внимание на приоритете прав личности (ст. 2, 17, 18 и др.), то в Федеральном законе «О безопасности», и в Указе Президента РФ от 31 декабря

---

2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» не все так однозначно.

В частности, в ст. 1. Закона о безопасности безопасность личности в указанном определении национальной безопасности обозначена лишь после безопасности государства, общественной и экологической безопасности, хотя, следуя логике Конституции, безопасность личности должна быть в приоритете.

Еще более запутанна ситуация с приоритетами безопасности в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия). Так, из п. 6 Стратегии следует, что национальная безопасность Российской Федерации (далее — национальная безопасность) — состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее — граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. В следующем предложении того же абзаца приоритеты национальной безопасности кардинально меняются. «Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности [5].

Вместе с тем в следующем абзаце того же пункта Стратегии в приоритетах национальных интересов России опять оказывается личность.

Как известно, в современном правовом демократическом государстве наиболее важные общественные отношения регламентируются законом. В России концептуальные вопросы национальной безопасности регулируются подзаконными актами.

Так, согласно ч. 3 ст. 4 Федерального закона о безопасности, государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления на основе Стратегии, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом РФ.

Ряд исследователей обоснованно выступает за регулирование вопросов национальной безопасности федеральным конституционным законом, поскольку, «придавая качество верховенства и органически связывая вопросы государственной границы РФ, войны и мира и в целом вопросы безопасности государства с Конституцией РФ, федеральные конституционные законы закрепляют базовые, фундаментальные положения, которые должны получить свое развитие в федеральных законах и других нормативных правовых актах, имеющих меньшую юридическую силу» [6]. К тому же на сегодняшний день

---

приняты федеральные законы, регламентирующие отдельные виды безопасности (пожарная, транспортная, радиационная и др.) [7].

Еще одной проблемой в правовой регламентации является переизбыток философии, общих фраз и субъективного фактора в дефинициях Стратегии национальной безопасности, что затрудняет их применение на практике. Так, в Стратегии, национальные интересы Российской Федерации определяются как «объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития» [8]. Стратегические национальные приоритеты Российской Федерации (далее — стратегические национальные приоритеты) определяются как «важнейшие направления обеспечения национальной безопасности».

В законах, посвященных отдельным видам безопасности, подобные изыски также имеют место. Например, согласно ст. 2 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», «безопасность дорожного движения — состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий» [9]. Видимо, авторы данной дефиниции — большие поклонники Г.В.Ф. Гегеля, определяющего настоящее как инобытие абсолютной идеи. Не исключено, что они же являются авторами дефиниций «национальные интересы Российской Федерации».

В Концепции общественной безопасности в качестве ее целей обозначены «необходимый уровень защищенности», «повышение уровня защищенности», «сохранение гражданского мира» и др. [10]

Думается, в формулировании данных целей активное участие принимал М.С. Горбачев. И придаться не к чему, и применить невозможно.

Полагаем, что по ряду направлений Стратегии логично было бы установить конкретные показатели ее исполнения.

Еще одной проблемой в понимании категории «национальная безопасность» выступает проблема в понимании категорий «нация» «На сегодняшний день нет легального определения данных категорий. В 2016 г. была создана рабочая группа по подготовке концепции законопроекта о российской нации, которая в дальнейшем решила переименовать его в закон «Об основах государственной национальной политики» в связи с «неготовностью общества к восприятию такого понятия, как единая нация, объединяющая все национальности» [11].

И последнее. На сегодняшний день в отечественном законодательстве (в том числе и в законодательстве о национальной безопасности) легальное определение понятия «правовая безопасность» отсутствует, что в современном правовом государстве вроде бы должно быть априори. Данная дефиниция часто используется Конституционным Судом [12], однако им практически не уделяется внимание трактовке термина, в одном из постановлений вскользь обозначено, что «установление давностных сроков диктуется прежде всего целями достижения правовой определенности, юридической безопасности налогоплательщиков [13]. В особом мнении к одному

---

из постановлений судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев отождествил принцип юридической безопасности с конституционным принципом правовой определенности [14], при этом термины «правовая безопасность» и «юридическая безопасность» упоминаются им как идентичные, с чем солидарны не все исследователи [15].

Нельзя не согласиться с учеными, полагающими, что качество законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности следует всемерно повышать, поскольку оно влияет на оптимизацию (а, следовательно, и на эффективность) механизма обеспечения национальной безопасности, выступает важнейшим правовым средством обеспечения национальной безопасности Российского государства [6].

Действующая Стратегия содержит расплывчатые формулировки, что может негативным образом сказаться на ее исполнении.

Необходимо:

– принять Стратегию на уровне федерального закона. Учитывая стремительно меняющуюся обстановку внутри России и за ее пределами, появление новых угроз, соответствующий нормативный акт, в котором будет закреплена обязанность законодателя своевременно принимать закон о национальной безопасности, следует принимать не реже чем раз в пять лет;

– установить конкретные показатели исполнения Стратегии, ответственных за них субъектов, меры ответственности за их неисполнение;

– в законе о Стратегии закрепить дефиницию «правовая безопасность».

#### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 31, ст. 4398.

2. Ирошников, Д.В. Государственная безопасность как правовая категория // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. — 2013. — № 3. — С. 35–41.

3. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 1, ст. 2.

4. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

5. Беляев, В.П. Оптимизация механизма обеспечения национальной безопасности России: некоторые направления / В.П. Беляев, С.Ю. Чапчиков // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 9. — С. 31–41.

6. О безопасности дорожного движения: федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // СЗ РФ. — 1995. — № 50, ст. 4873; — 2018. — 53, ч. 1, ст. 8434.

7. О пожарной безопасности: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 30 октября 2018 г.) // СЗ РФ. — 1994. — № 35, ст. 3649.

8. О транспортной безопасности: федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) // СЗ РФ. — 2007. — № 7, ст. 837.



9. О радиационной безопасности населения: федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (в ред. от 19 июля 2011 г.) // СЗ РФ. — 1996. — № 3, ст. 141.

10. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом 14 ноября 2013 г. № Пр-2685). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70425172/#review>.

11. Казарновский, П. Закон о российской нации переименовали из-за «неготовности общества». URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/58be037c9a7947ec1775ca3e>

12. По делу о проверке конституционности статьи 15.33.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки У.М. Эркеновой: постановление Конституционного Суда РФ от 4 февраля 2019 г. № 8-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

13. По делу о проверке конституционности положений статьи 212.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина И.И. Дадина: постановление Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2017 г. № 2-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

14. По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2005. — № 4.

15. Особое мнение Судьи Конституционного Суда Российской Федерации Г.А. Гаджиева по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина И.Д. Ушакова // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2012. — № 3.

16. Галузин, А.Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности // Право и политика. — 2007. — № 12.

**Е.А. Отставнова,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры конституционного права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**У.А. Старшова,**

*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры конституционного права  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**E.A. Otvavnova,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
of the Saratov State Law Academy*

**U.A. Starshova,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
of the Saratov State Law Academy  
Starshova@yahoo.com*

### **Социальная политика государств в отношении лиц без определенного места жительства**

**Аннотация:** в международном праве и конституциях современных государств прочное место занимает право человека на жилище. Однако значительное число лиц без определенного места жительства (бездомных) говорит о том, что данное право недостаточно гарантировано. Данная категория лиц чаще всего подвергается нарушениям и других прав человека, таких как право на достоинство, неприкосновенность

личности. Утрата ими документов не позволяет реализовать право на труд, на социальное обеспечение, политические права. Возвращение таких людей в общество, их социализация во многом зависят от социальной политики государств в этой сфере.

В статье рассматриваются международно-правовые акты, направленные на решение проблем бездомности, которые рекомендованы для государств-участников международных договоров, а также социальная политика государств в этой области общественных отношений с точки зрения сравнительно-правового подхода. Особому анализу подвергается законодательство Российской Федерации в сфере обеспечения прав лиц без определенного места жительства. Выводы научного исследования основаны на статистических данных и социологических опросах, проведенных аналитическим центром «Левада». В результате исследования сделаны следующие выводы. В международном праве непосредственно правам бездомных посвящены акты рекомендательного характера, однако они напрямую проистекают из права на жилище, закрепленного в общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах. Их реализация зависит от экономических возможностей конкретного государства и его социальной политики. С учетом последнего государства можно подразделить на три группы: признавших бродяжничество преступлением; имеющих четкую социальную политику в отношении бездомных, направленную на их поддержание; не имеющие таковой, оказывающие отдельные виды помощи данной категории лиц. Анализ нормативно-правовой базы России в сфере социальной помощи лицам без определенного места жительства показал отсутствие цельной и продуманной социально-правовой политики. Предлагается концепция специальной федеральной программы, направленной на реабилитацию изучаемой группы лиц.

**Ключевые слова:** лица без определенного места жительства, бездомные, социальная политика, международное право, бродяжничество.

### The social policy of states in relation to persons with no fixed abode (homeless)

**Abstract:** in international law and the Constitutions of modern states, the human right to housing occupies a firm place. However, a significant number of homeless persons (homeless) say that this right is not sufficiently guaranteed. This category of persons is most often exposed to violations of other human rights, such as the right to dignity, the integrity of the person. And the loss of their documents does not allow to realize the right to work, to social security, political rights. The return of such people to society, their socialization largely depends on the social policy of states in this area. The article considers international legal acts aimed at solving the problems of homelessness, which are recommended for the states participating in international agreements, as well as the social policy of states in this area of public relations from the point of view of a comparative legal approach. The legislation of the Russian Federation in the field of ensuring the rights of homeless persons is subjected to a special analysis. The findings of the research are based on statistical data and sociological surveys conducted by the Levada analytical center. The study made the following conclusions. In international law, acts of a recommendatory nature are directly devoted to the rights of homeless people. But, they directly stem from the right to housing, enshrined in the generally accepted principles and norms of international law and international treaties. Their implementation depends on the economic possibilities of a particular state and its social policy. Depending on the latter, all states can be divided into three groups: those who recognized vagrancy as a crime; having a clear social policy towards the homeless, aimed at maintaining them; not having such, providing certain types of assistance to this category of persons. An analysis of the regulatory framework

---

*of Russia in the field of social assistance to persons without a certain place of residence showed the absence of an integral and well-thought-out social and legal policy. It was proposed to adopt a special federal program aimed at the rehabilitation of the studied group of persons, as well as its concept.*

**Keywords:** *homeless persons, homeless, social policy, international law, vagrancy.*

На сегодняшний день проблема бездомности — одна из актуальнейших в мире. По данным Организации Объединенных Наций, на планете около 100 млн человек не имеют жилья. В Скандинавских странах их тысячи, в Западной Европе десятки тысяч, в Восточной Европе и Азии — миллионы [1]. Точное число лиц данной категории подсчитать невозможно. Это свидетельствует о том, что проблема бездомности касается всех государств, но в большей степени экономически менее развитых стран.

*Лица без определенного места жительства в международном праве*

Общепризнанные принципы и нормы международного права, разработанные в рамках ООН, признаны большинством из существующих на сегодня государств, поэтому могут служить ориентиром для выстраивания экономической, правовой, социальной и иных видов политики государства-участника. Особое значение приобрели Всеобщая декларация прав человека 1948 г. [2] (ООН 1948) и Пакты о гражданских и политических правах и социально-экономических и культурных правах 1966 г. [3]. Содержащиеся в них права признаны практически всеми государствами. Многие из них были включены в конституции государств, принятых после Второй мировой войны. Россия не является исключением. Так, ст. 25 Декларации закрепляет право человека на достаточный уровень жизни, включающий в себя право на жилище, поскольку это необходимо для поддержания его здоровья и благосостояния. В этой же статье говорится о том, что каждый человек имеет право на обеспечение в случае утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам. Исходя из этого можно констатировать, что данное право принадлежит лицам без определенного места жительства и они имеют право на поддержку со стороны общества и государства. Аналогичные положения содержатся в Пакте о социально-экономических и культурных правах.

Непосредственно помощи бездомным посвящены отдельные документы, разработанные структурными подразделениями ООН и имеющие рекомендательный характер.

Экономический и Социальный Совет ООН подготовил записку по результатам проекта «Взаимный прогресс в решении проблемы бездомности через продвижение и укрепление информационных систем», в которой дал рекомендации государствам по сбору данных о бездомных. Эксперты ООН выделяют две группы бездомности: первичную и вторичную. К первой относятся люди, живущие на улице и не имеющие крова, отвечающего представлениям о жилье,

---

---

ко второй — постоянно меняющиеся жилье, находящиеся в социальных учреждениях, приютах для бездомных [4].

В Докладе Специального докладчика, выступающего в Совете по правам человека ООН 30 декабря 2015 г. по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте, отмечено, что «бездомность — это глобальный кризис в области прав человека, требующий незамедлительного глобального противодействия. ... Бездомность появляется там, где жилище считается не правом человека, а товаром. ... Бездомные подвергаются стигматизации, социальной изоляции и криминализации. ... Бездомность — это крайняя форма нарушения прав на достаточное жилище и недискриминацию, а нередко еще к тому же и нарушение прав на жизнь, на неприкосновенность личности, на здоровье, на защиту дома и семьи и на свободу от жестоких или унижающих достоинство видов обращения» [5]. В рамках Доклада государствам рекомендуется разработать стратегии ликвидации бездомности и защиты их прав.

*Опыт иностранных государств в области предоставления помощи бездомным*

Проблемы лиц без определенного места жительства в различных странах решаются по-разному.

Государства Евросоюза отличаются в этом вопросе тем, что в них насчитывается значительное количество бездомных, имеющих за плечами высшее образование и опыт работы.

В последнее время их ряды пополнились эмигрантами из стран Восточной Европы, Афганистана и Пакистана. По словам мэра Берлина, на сегодняшний день ситуация достигла невиданного масштаба, люди утратили какие-либо понятия о нормах и невозможно найти какую-либо общую плоскость для общения с ними [6].

В Германии у бездомного существует теоретический шанс вернуться к нормальной жизни. Каждый имеет право обратиться в социальное ведомство, зарегистрироваться в нем, получить определенные выплаты или пособия, медицинскую страховку, органы местного самоуправления могут оплатить жилье. Как известно, социальная защита граждан в данной стране — одна из самых лучших в Европе. В Основном законе ФРГ закрепляется принцип правового социального государства, действует Кодекс социального права (Социальный кодекс), Федеральный союз помощи бездомным. Основная цель социального государства ФРГ — защита и поддержка лиц, проживающих в Германии, которые в силу различных обстоятельств нуждаются в социальной помощи. В соответствии с параграфом 4 Социального кодекса (Sozialgesetzbuch) каждый гражданин ФРГ имеет доступ к социальному обеспечению, предусмотренному законодательством. Одним из видов существующих в стране социальных пособий является пособие на обеспечение жилья.

Неимущим и бездомным помогают также специальные предприятия, которые финансируются из бюджетов федеральных земель и добровольных пожертвований граждан.

---

---

Национальное собрание Венгрии на конституционном уровне не так давно закрепило запрет спать на улице в непосредственной близости от культурных объектов, т.е. фактически запрещает бездомным людям проживать в общественных местах [7].

Если говорить о США, то в 2018 г. процент бездомного населения вырос, в некоторых штатах до 14 %. В целом численность бездомных увеличилась на 0,3%. В 2018 г. Департамент жилищного строительства и городского развития выделил 2 млрд долларов на программы помощи бездомным [8]. Тем не менее, несмотря на огромное финансирование, проблема бездомности прогрессирует.

В 2013 г. в штате Флорида подсчитали, что на каждого бездомного в год тратится около 31 тыс. долларов, эта сумма не покрывает расходов на содержание в приютах, бесплатную еду и расходы благотворительных организаций. Оплачивается труд полиции, содержание в камере, госпитализация и т.п. [9].

Подавляющее число американских граждан считают, что среди бездомных преобладают алкоголики и наркоманы, поэтому ими должны заниматься медицинские работники. Однако государство несет некую ответственность за данную категорию граждан. В США первые социальные многоэтажные дома появились после Второй мировой войны. Идея потерпела крах в связи с тем, что кварталы заселялись полукриминальными элементами и не могли контролироваться властями.

В США функционируют программы переселения бездомных из крупных и дорогих для проживания городов. Например, Нью-Йорк был первым городом, из которого бездомных начали переселять еще в середине 20 в. Сегодня программа переселения из Нью-Йорка стала более глобальной, ежегодно на нее затрачивается порядка 500 тыс. долл. США [10]. Подобные программы можно считать действенным направлением социальной политики, так как в крупных городах более дорогое жилье и в целом более высокий уровень жизни. Однако помощь при переезде в другой, более дешевый для проживания город не всегда может уладить проблемы бездомных и безработных. На наш взгляд, государство должно решать вопросы предоставления рабочих мест бездомным, проводить переподготовку и, если необходимо, медицинское лечение граждан данной категории. В США еще в 1987 г. был принят закон о помощи бездомным (McKinney-Vento Act), который был утвержден Р. Рейганом в июле того же года. Это был значительный федеральный документ, впервые на законодательном федеральном уровне обеспечивший определенный перечень услуг для бездомных. На основе этого акта был учрежден Межведомственный Совет по Бездомным (в дальнейшем Межведомственный совет по Бездомности) — независимое учреждение, относящееся к системе исполнительной власти США, целью которого является рассмотрение эффективности действий различных органов и организаций, программ для оказания помощи бездомным людям.

---

Указанный нормативный акт определяет в том числе и категорию «бездомный». К ней закон относит человека, который спит на открытом воздухе, либо в помещениях, не предназначенных для сна, либо в приютах, создаваемых специально для данной категории граждан.

В 2009 г. Президент Б. Обама подписал Акт о неотложной помощи для бездомных и скорейшего предоставления для них жилья (Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing Act), на основе которого существенно улучшена защита от безработицы, разработаны мероприятия по профилактике бездомности. Основной упор сделан на переселение бездомных семей, создание системы постоянного поддерживающего жилья для людей, страдающих хронической бездомностью. У таких семей будет возможность подавать заявку на переселение либо на использование системы временного размещения. Эта программа предусматривает:

1) профилактику бездомности, порядок, по которому люди признаются временно бездомными, критерии признания лиц таковыми. В рамках этой программы люди получают консультацию по вопросам юриспруденции, финансовой помощи, ипотеке и т.п.;

2) создание центров временного размещения за счет федеральных денег. Определен список штатов (Вайоминг, Аляска, Небраска и др.) с низкой стоимостью жилья как зон для переселения для бездомных из крупных городов;

3) финансовую помощь, например, оплату первого месяца аренды, возмещение за ремонт и т.п.

В США существуют определения понятий «бездомность» и «хроническая бездомность», под последней подразумевается, в частности, человек, не имеющий дома более одного года с инвалидностью, психиатрическими заболеваниями, алкогольной и наркотической зависимостью, хронические безработные и т. п.

Цель Акта о неотложной помощи для бездомных и скорейшего предоставления для них жилья — унификация всех грантовых программ в этой сфере, создание программы содействия стабильности сельского жилья, содействия переселению и развитие сельского жилья, увеличение всевозможных профилактических мер и ресурсов в данной сфере.

Если обратиться к законодательству Канады, то в данной стране бездомных делят на категории.

Первая категория бездомных проживает в мотелях и общежитиях, у родственников, в центрах для иммигрантов, содержится в лечебных учреждениях. Их называют еще временно бездомными.

Вторая категория бездомных проживает в постоянных приютах для бездомных.

Наконец, третья категория — это «хронические бездомные», не имеющие никакого пристанища и спящие на улице.

Канадское государство и гражданское общество, бизнес совместно пытаются победить бездомность. Реализуется стратегия по вопросам бездомности [11].



---

Федеральное правительство в 2013 г. начало реализовывать программу «Сначала жилье», основу которой составляет предоставление жилья бездомным с психическими болезнями, после чего начинают решаться другие проблемы, связанные с общественной адаптацией и восстановлением психического здоровья.

*Социальная политика России в отношении лиц без определенного места жительства*

В России в настоящее время насчитывается от 1,5 до 3 млн лиц, не имеющих постоянного места жительства [12]. Точных данных установить невозможно в силу объективных причин. Этому способствует и отсутствие необходимой социальной политики государства в отношении данной группы лиц.

В советский период развития Российского государства количество таких граждан было минимально в связи с введением паспортизации и прописки, оформление которых вменялось в обязанность самих граждан и соответствующих органов государственной власти, местных администраций. Например, Постановление Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г. «Об утверждении Положения о паспортной системе СССР» устанавливало административную ответственность за проживание без паспорта или прописки, а за злостное нарушение правил паспортной системы — уголовную. Несмотря на то, что появление паспортов имело целью контролировать перемещения граждан исходя из интересов государства и общества, обязанность регистрироваться по месту проживания исключала возможность человека остаться без крыши над головой. Статья 209 Уголовного кодекса РСФСР предусматривала ответственность за тунеядство, бродяжничество и другие виды паразитического образа жизни.

Конец 80-х гг. прошлого столетия ознаменовал новый этап исторического развития России, переход от тоталитарного государства к демократическому. В свою очередь, это привело и к смене социокультурных установок государства и общества в целом, переходу от концепции преобладания государственных и общественных интересов над личными к обратному. Новая Конституция РФ, принятая в 1993 г., провозгласила права и свободы человека высшей ценностью, которые были закреплены в главе 2 Основного Закона. К ним в том числе относятся право на свободу передвижения и выбор места жительства (ст. 27), на свободу труда (ст. 37) и право на жилище (ст. 40). Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» [13] установлен уведомительный характер регистрационного учета. Согласно Закону, граждане обязаны регистрироваться по месту пребывания или жительства. Однако для этого необходимо иметь жилье на правах собственности или аренды, а также других условий. Этому может способствовать право на жилище, которое в настоящее время понимается несколько иначе, чем в советский период, когда жилое помещение предоставлялось в основном

---

государством. Следует согласиться с Н.Б. Желдак, что на сегодняшний день «право на жилище реализуется всеми гражданами самостоятельно не запрещенными законом способами. Это означает, что государство больше не должно обеспечивать всех своих граждан жильем» [14, с. 40]. Государство лишь предоставляет гражданам право приобретать жилье и обязано создавать для этого необходимые условия. Статья 40 Конституции РФ гласит о том, что малоимущим и нуждающимся жилье предоставляется бесплатно или за доступную плату. Необходимо отметить, что реализация данного пункта зависит от экономического развития и финансовых возможностей государства.

Федеральная целевая программа «Жилище», рассчитанная на 2015–2020 гг. [15], не включает лиц без определенного места жительства в категории граждан, на которых рассчитана Программа, несмотря на то, что проблема бездомности не перестает быть актуальной. Однако государство не стремится ее замечать. Этому способствует и установившееся в российском обществе мнение, что такие лица виновны в своем положении сами. По данным социологического опроса, проведенного «Левада-центром», 1/3 россиян считает, что необходимо законодательно запретить бродяжничество и попрошайничество, 1/4 высказалась за изоляцию их от общества [16]. Однако, как показывает статистика, большинство из таких людей оказалось на улице из-за трудных жизненных обстоятельств. Например, только в Москве их насчитывается порядка 30–50 тысяч, по неофициальным источникам — до 100 тысяч. Среди них лишь 5 % москвичей, 1/4 — граждане стран СНГ, остальные — прибыли из регионов России на заработки, но потеряли работу. Таких — 67 %. Четверть остались без жилья из-за семейных конфликтов и потери документов. Лишь незначительная часть граждан выбрала этот путь осознанно [17]. Специалисты считают, что вернуть к нормальной жизни таких лиц можно в случае, если они живут на улице недолго [12]. Между тем, Российское государство самоустранилось от решения проблемы. Однако, согласно Конституции РФ 1993 г., права и свободы человека гарантируются каждому человеку независимо от его места проживания.

Вопрос осложняется тем, что такие лица часто утрачивают необходимые документы, на основании которых они могут получить работу или социальную поддержку. Кроме того, не все имеют гражданство России.

Поддержка таких людей в России оказывается в трех направлениях:

- организация пунктов горячего питания (в основном при храмах);
- организация ночлега и питания, помощи в восстановлении документов в специальных приютах;
- оказание помощи в социализации (питание, ночлег, восстановление документов, трудоустройство, помощь психологов и медицинских работников).

Именно последние имеют особое значение для решения проблем с бездомностью. К сожалению, большинство организаций, осуществляющих поддержку бездомных, существуют на средства меценатов и волонтеров. Например, в Москве из 11 тысяч таких организаций

лишь две являются казенными учреждениями, всего 6 стоянок мобильного пункта обогрева на вокзалах финансируются из бюджета г. Москвы. По неофициальным данным, в Саратовской области насчитывается около 10 тысяч бездомных, специальных государственных организаций, занимающихся их проблемами, — всего четыре. В Саратове это Саратовский центр реабилитации и адаптации для лиц без определенного места жительства и занятий, открытый в 1998 г. Центр рассчитан на 104 человека, за год в среднем в него обращаются от 250 до 300 человек [18]. Дальнейшую судьбу обратившихся проследить невозможно, поскольку проживать в Центре они могут лишь в течение полугода.

Специализированные учреждения существуют в России на основании Постановления Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. № 1105 «О мерах по развитию сети учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий» [19], утратившего силу с 30 мая 2019 г. Решение о создании подобных учреждений принимает сам субъект Российской Федерации с учетом своих потребностей и несет расходы по их содержанию самостоятельно. В Москве принято около десятка нормативно-правовых актов, направленных на организацию специальных центров для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации (без крыши над головой и документов), оказание им медицинской помощи и выдачи страховых полюсов. В Саратовской области данной категории лиц при наличии копий документов, удостоверяющих личность, и в порядке очередности может предоставляться жилье в специализированном государственном фонде.

Большая часть помощи основывается на милосердии людей. В связи с этим она оказывается фрагментарно, отсутствует продуманная и целенаправленная политика государства в данной сфере.

Это можно наблюдать и анализируя российскую нормативно-правовую базу. Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) обязывает регистрироваться по месту пребывания лиц, не имеющих места жительства в России, находящихся в организации социального обслуживания, предоставляющей социальные услуги лицам без определенного места жительства. Если человек утратил документы, сделать это достаточно проблематично, Следовательно, он автоматически становится лицом без гражданства, что меняет его правовой статус.

Регистрацию граждан по месту пребывания или жительства осуществляют территориальные органы Министерства внутренних дел Российской Федерации, в случае утраты документов она осуществляется до их восстановления на основании заявления в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц,

ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (в ред. от 25 мая 2017 г.) [20]. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» закрепляет, что к лицам без определенного места жительства применяются меры социальной адаптации, которая в свою очередь представляет собой «комплекс мероприятий, направленных на оказание лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, содействия в реализации их конституционных прав и свобод, а также помощи в трудовом и бытовом устройстве» [21]. Однако человек должен обратиться за такой помощью в специальную организацию.

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (в ред. от 1 мая 2019 г.) признает нуждающимися в социальном обслуживании в случае отсутствия определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста двадцати трех лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; отсутствия работы и средств к существованию [22]. При этом необходимо иметь соответствующие документы, которые, как правило, у лиц без определенного места жительства отсутствуют. Государственная программа от 15 апреля 2014 г. № 296 «Социальная поддержка граждан» (в ред. от 8 мая 2019 г.) в качестве ожидаемого результата отмечает увеличение доли граждан - получателей государственной социальной помощи на основании социального контракта, преодолевших трудную жизненную ситуацию [23]. Исходя из паспорта Программы не совсем ясно, относятся ли к этой категории изучаемые лица.

Письмо Министерства здравоохранения России от 2 мая 2017 г. № 28-4/10/2-29 «По вопросу обеспечения лиц без определенного места жительства полисами обязательного медицинского страхования и оказания им медицинской помощи» содержит указание медицинским организациям на то, что отсутствие регистрации по месту пребывания и/или по месту жительства не может выступать основанием для отказа в оформлении и выдаче полиса обязательного медицинского страхования, а также в получении медицинской помощи [24]. Без документов, удостоверяющих личность, оформление такого полиса невозможно.

Среди угроз общественной безопасности в Концепции общественной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 14 ноября 2013 г. № Пр-2685, указано увеличение количества преступников за счет беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, граждан без определенного места жительства, а одним из основных направлений деятельности в этой сфере — выявление лиц, склонных к совершению преступлений, к которым отнесены и бездомные, применение к ним мер профилактического воздействия [25].

---

На основании изложенного необходимо констатировать, что в Российской Федерации в настоящее время отсутствует четкая социально-правовая политика в отношении лиц без определенного места жительства. Некоторые аспекты оказания им помощи регулируются отдельными разрозненными нормативными правовыми актами. Однако в Преамбуле Конституции России отмечено, что народ принимал ее, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, а также сознавая себя частью мирового сообщества. Следовательно, Рекомендации ООН по изменению положения бездомных необходимо учитывать и нашему государству. В частности, разработать специальную программу.

На наш взгляд, в мире накопился достаточный опыт по борьбе с бездомностью как социальным явлением, положительные моменты которого могут быть использованы в России.

Для того чтобы социализировать и вернуть к нормальной жизни значительную часть лиц без определенного места жительства, необходима специальная федеральная программа. Предлагается осуществлять ее финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Основной ее целью должно стать возвращение человека в общество. Необходимо предусмотреть, чтобы она была рассчитана на долгосрочную перспективу и не поощряла иждивенчество. Первое, на наш взгляд, связано с тем, что многие центры для лиц, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, рассчитаны на определенный срок пребывания в них. Обычно это 3 или 6 месяцев. После этого они снова оказываются на улице. По мнению экспертов, для того чтобы вернуть человека к нормальной жизни, необходим длительный срок, обычно в два раза дольше того периода, что он находился на улице. Следовательно, такие центры в большинстве своем проблему не решают. Второе обусловлено тем, что многие российские граждане под помощью бездомным понимают только подачу милостыни или еды. Однако такие меры не способствуют социальной адаптации бездомных.

С нашей точки зрения, наиболее эффективной будет предусмотренная Программой трехуровневая система социализации этой категории лиц. Первый уровень должен включать специальные Центры, куда лица без определенного места жительства могут обратиться за помощью. В них, как и в настоящее время, им должна оказываться следующая помощь: восстановление документов, медицинская помощь, ночлег, питание (3 месяца пребывания). Второй уровень — трудоустройство и после этого помещение в специальные общежития государственной или муниципальной собственности. Часть заработной платы должна идти в счет погашения коммунальных услуг и питания. Если человек полностью адаптировался к нормальной жизни, ему предоставляется отдельное жилье из государственного или муниципального фонда. На первых двух уровнях с ним обязательно должны работать психологи, наркологи и врачи-психотерапевты, чтобы полностью исключить употребление наркотических препаратов и алкогольных напитков, решить внутренние психологические проблемы.

---

В отношении граждан других государств в Программе должна быть предусмотрена возможность возвращения их на Родину.

Конечно, не все лица, проживающие на улице, пожелают вернуться к нормальной жизни, но даже некоторая часть из них — это уже значительное количество спасенных жизней. Россия, провозгласившая себя социальным государством, обязана взять на себя ответственность за эту часть своих граждан.

#### Список литературы:

1. В странах Восточной Европы и Центральной Азии — миллионы бездомных // Доклад ООН. — 2009. URL: <https://news.un.org/ru/story/2009/05/1146171> (дата обращения: 10.02.2019).

2. Всеобщая декларация прав и свобод человека: принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. — 1998. — 10 декабря.

3. Международный пакт о гражданских и политических правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1976. — № 17, ст. 291; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах: принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1976. — № 17, ст. 291.

4. Записка, подготовленная по результатам проекта «Взаимный прогресс в решении проблемы бездомности через продвижение и укрепление информационных систем». Двенадцатое совещание (Женева, 28–30 октября 2009 г.). URL: <http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2009/7.g.pdf> (дата обращения: 10.02.2019).

5. Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте: 31 сессия Совета по правам человека ООН. 30 декабря 2015 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/31/54> (дата обращения: 10.02.2019).

6. M. Eichhorn. Waslockt Obdachlosenah Berlin? // Franfurter Allgemeine. 2017. 17.10.

7. Guardian: в Венгрии бездомных объявили вне закона. URL: <http://Russian.rt.com>

8. Immigrant // Today. — 2018. — 20 Dec.

9. Почему в Америке столько бомжей? URL: <https://picaby.ru> (дата обращения: 10.02.2019).

10. Билет в один конец: как американские города перемещают бездомных за сотни километров // The Guardian. — 2018. — 3 Feb.

11. Косалс, И. Бездомность в Канаде: сначала бродяга получает жилье, все остальное потом. URL: <http://www.miloserdie.ru>

12. Соловьев, Р. Жизнь без адреса и крыши над головой // Российская газета. — 2013. — 9 октября.

13. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 1 апреля 2019 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 32, ст. 1227; Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2019. — № 14, ч. 1, ст. 1461.

14. Желдак, Н.Б. Правовые особенности конституционного права на жилище // Материалы региональной научно-практической конференции (29 ноября 2003 г.). — Владивосток, 2004. — С. 40–43.



15. О федеральной целевой программе «Жилище» на 2015–2020 годы: постановление Правительства Российской Федерации № 1050 от 17 декабря 2010 г. (в ред. от 30 января 2019 г.) // СПС «Гарант».

16. Новичкова, К. Асоциальные личности в глазах россиян: кому готовы помочь соотечественники? URL: <https://www.magcity74.ru/news/27263-asocialnye-lichnosti-v-glazah-rossijan-komu-gotovy-pomoch-sootechestvenniki.html> (дата обращения: 05.02.2019).

17. Бицоев, С. На дне: почему число бомжей в России растет в геометрической прогрессии // Московский комсомолец. — 2017. — 3 декабря.

18. Наумлюк, А. В списках не значатся // Версия Саратов. — 2013. — 28 ноября.

19. О мерах по развитию сети учреждений социальной помощи для лиц, оказавшихся в экстремальных условиях без определенного места жительства и занятий: постановление Правительства РФ от 5 ноября 1995 г. № 1105 // Собр. законодательств Рос. Федерации. — 1995. — № 46, ст. 4454.

20. Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 30, ст. 2939; — 2017. — № 23, ст. 3330.

21. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 26, ч. 1, ст. 3851.

22. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (в ред. от 1 мая 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 52, ч. 1, ст. 7007; — 2019. — № 18, ст. 2215.

23. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 296 (в ред. от 8 мая 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 17, ст. 2059; — 2019. — № 20, ст. 2443.

24. По вопросу обеспечения лиц без определенного места жительства полисами обязательного медицинского страхования и оказания им медицинской помощи: письмо Минздрава России от 2 мая 2017 г. № 28-4/10/2-2916 // СПС «КонсультантПлюс».

25. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 // СПС «Консультант Плюс».

---

**О.В. Лазарева,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры теории государства и  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**O.V. Lazareva,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
Saratov State Law Academy  
mureksin\_sar@mail.ru

## **Дефекты воли субъектов в гражданском законодательстве: вопросы теории и практики**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена тем, что воля воспринимается как достаточно простая и понятная категория, на самом же деле в юридической науке она определяется неоднозначно и не имеет легального закрепления. Цель статьи — рассмотреть теоретические вопросы, связанные с пониманием воли субъекта в правовом аспекте, провести соотношение воли с волеизъявлением, сознанием и действием субъекта, определить дефекты воли субъектов в гражданском законодательстве, а также исследовать возникающие в суде практические вопросы о признании сделки недействительной по причине дефекта воли субъекта. Поставленные задачи были достигнуты при помощи анализа, синтеза, диалектического, формально-юридического, сравнительно-правового методов. Автор делает выводы, что в одних случаях суд констатирует наличие воли субъекта на совершение сделки и правильность ее формулирования и на этом основании отказывает в удовлетворении исковых требований о признании сделки недействительной и применении последствий недействительности сделки. В других случаях суд признает сделку недействительной из-за отсутствия воли субъекта на совершение сделки или неправильного ее формулирования.

**Ключевые слова:** воля, волеизъявление, дефекты воли субъекта, недействительность сделки.

## **Defects in the will of subjects in civil law: theory and practice issues**

**Abstract:** the relevance of the article is due to the fact that the will is perceived as a fairly simple and understandable category, but in fact in legal science it is defined ambiguously and has no legal consolidation. The purpose of the article is to consider the theoretical issues related to the understanding of the will of the subject in the legal aspect, to carry out the relationship of will with the will, consciousness and action of the subject, to determine the defects of the will of the subjects in civil law, as well as to investigate the practical issues arising in court on the recognition of the transaction invalid due to the defect of the will of the subject. The tasks were achieved by means of analysis, synthesis, dialectical, formal-legal, comparative-legal methods. The author concludes that in some cases the court states the existence of the will of the subject to the transaction and the correctness of its formulation and on this basis refuses to satisfy the claims for the recognition of the transaction invalid. In other cases, the court finds the transaction invalid due to the lack of will of the subject to the transaction or its incorrect formulation.

**Keywords:** will, expression of will, defects of will of the subject, invalidity of the transaction.

Термин «воля» широко используется юридическими науками, хотя до сих пор отсутствует его легальное определение. По мнению Г.В. Лейбница, математики оперируют цифрами, а юристы

---

— понятиями, в частности понятием «воля». На первый взгляд воля воспринимается как достаточно определенная и простая категория, не требующая детального формулирования, законодательного закрепления и разъяснения. Однако как на практике, так и в юридической литературе существуют различные представления о сущности и значении воли, наблюдается путаница понятий «волевой процесс» и «принятие решения воли», что негативно отражается на правоприменении. В.А. Ойгензихт писал, что неверное представление категории «воля» влечет неправильное применение юридических норм [1, с. 9–24].

Понятие воли имеет философский, психологический и правовой аспект. В правовом аспекте воля субъекта представляет собой относительно самостоятельный механизм регуляции поведения дееспособного субъекта, последовательно осуществляемого в правовых пределах и ориентированного на достижение конкретного результата путем удовлетворения его потребностей. Исходя из этого, можно выделить характерные признаки воли.

Во-первых, воля — регуляционный механизм, постепенно формирующийся в сознании субъекта. Это не данность, не статика, а динамика процесса. Формирование воли зависит от ряда объективных и субъективных причин. К объективным можно отнести: конкретный тип государства и права; преобладание общечеловеческих или классовых начал в сущности права; своеобразие политического режима; преобладание религиозных, национальных и других факторов; сложившаяся социально-экономическая и политическая ситуация. К субъективным причинам относятся: правовое воспитание граждан; уровень их правосознания, общей и правовой культуры, правовой грамотности; эффективность, полезность и экономичность правовых норм; отношение субъектов к работе государственных органов и органов местного самоуправления; способность совершать поступки и отвечать за них.

Во-вторых, воля в правовом аспекте предполагает наличие дееспособного субъекта (физического или юридического лица). Гражданская дееспособность возникает в полном объеме по достижении восемнадцатилетнего возраста (ст. 21 ГК РФ), а дееспособность юридического лица — с момента государственной регистрации.

В-третьих, тесная взаимосвязь воли субъекта с юридической ответственностью. Субъект отвечает за сознательный свободный выбор своего поведения, определяемого мотивом и целью. По мнению В.В. Сорокина, «воля предполагает сознательно-психологическое регулирование индивидом своего поведения на основе свободы выбора. Воля приводит в движение потребности, интересы, мотивы, идеи, цели, установки... Без волевого усилия индивид не смог бы превратиться в субъекта правоотношения» [2, с. 258–259].

В-четвертых, с помощью воли субъект имеет возможность выбора варианта поведения и контроля в процессе его осуществления.

В-пятых, воля субъекта имеет правовые пределы, с помощью которых обеспечивается противостояние личному произволу.

---

---

В-шестых, в конечном счете, воля субъекта как механизм регуляции поведения субъекта ориентирована на достижение конкретного результата (удовлетворение потребностей субъекта).

В самом общем виде содержание воли включает такие элементы, как стремление к цели — определенной необходимости, сознательно совершаемые действия субъекта, его желание (согласие) их осуществлять, способность (усилия и умения) подчинить свои действия таким образом, чтобы достичь результата. Если рассматривать соотношение воли с категориями «сознание», «волеизъявление», «действие субъекта», то воля опирается на сознание, выступает посредником между сознанием и действием, образует единство с волеизъявлением, в результате которого приобретает юридическое значение.

В качестве демонстрации воли выступают сделки — волевые юридические акты, в которых существенным является волевое содержание, субъекты, их совершающие, своими действиями ставят перед собой цель — достичь юридического результата, а изъявление воли порождает правовые последствия. Посредством сделок субъекты гражданского права устанавливают, изменяют и прекращают свои гражданские права и обязанности по своей воле и в своем интересе (п. 2 ст. 1 ГК РФ).

Любая сделка как действие представляет собой единство внутренней воли и внешнего волеизъявления лица, ее совершающего. Отсутствие одного из этих элементов или несоответствие между ними лишает сделку юридической силы. В процессе формирования и изъявления воли встречается ее деформация, т.е. такие отклонения или искажения, которые называются дефектами (пороками) воли. Проследим недействительность сделок с пороками воли субъекта, когда отсутствует воля на совершение сделки и когда она сформулирована неправильно.

Статья 177 ГК РФ предусматривает недействительность сделки, совершенной гражданином, хотя и дееспособным, но находящимся в момент совершения сделки в таком состоянии, когда он не был способен понимать значение своих действий или руководить ими, так как в момент ее совершения гражданин не мог осознанно сформировать свою волю. Конкретная причина, которая вызвала такую неспособность, не имеет значения. Это могут быть нервное потрясение, физическая травма, алкогольное или наркотическое опьянение и т.п. Иск в суд о признании недействительной сделки в данном случае может предъявить сам гражданин либо лицо, чьи права и охраняемые законом интересы нарушены в результате ее совершения.

Гражданка К. заключила договор займа с залогом недвижимого имущества, но спустя некоторое время обратилась в суд с иском о признании недействительным данного договора. Суд удовлетворил искивые требования К. о признании заключенного договора недействительным, так как проведенная по делу судебно-психиатрическая экспертиза дала заключение, что К. в момент оформления договора находилась в состоянии наркотического опьянения и/или абстинентного синдрома, что вызывало дезорганизацию мыслительной

---

деятельности и грубо деформировало мотивы ее поведения, углубляло проявление когнитивного дефицита, снижало способность к пониманию, анализу и критической оценке сложных проблемных ситуаций, планированию и прогнозированию своих действий и их последствий в юридически значимый период [3]. Поэтому К. при подписании договора займа с залогом находилась в таком психическом состоянии, когда она в силу своего психического и интеллектуального развития не могла осознавать фактическое содержание своих действий и руководить ими.

Суд, принимая во внимание все обстоятельства дела в совокупности, а также то, что основание недействительности сделки, предусмотренное в ст. 177 ГК РФ, связано с дефектами воли (таким формированием воли стороны сделки, которое происходит под влиянием обстоятельств, порождающих несоответствие истинной воли такой стороны ее волеизъявлению, вследствие чего сделка, совершенная гражданином, находившимся в момент ее совершения в таком состоянии, когда он не был способен понимать значение своих действий или руководить ими, не может рассматриваться в качестве сделки, совершенной по его воле), учитывая, что на момент заключения сделки истец не могла осознавать фактическое содержание своих действий и руководить ими, в связи с органическим расстройством личности на фоне длительного употребления наркотических средств, пришел к выводу о том, что договор займа с залогом недвижимого имущества является недействительной сделкой [3].

Статья 178 ГК РФ предусматривает недействительность сделки, совершенной под влиянием заблуждения. Недействительность такой сделки основывается на том, что выраженная в ней воля участника неправильно сформировалась вследствие заблуждения, поэтому сделка влечет иные правовые последствия для него, нежели те, которые он в действительности имел в виду.

В данном случае имеет место быть дефект формирования воли. При заблуждении, как отмечал И.Б. Новицкий, можно говорить о пороке воли, несмотря на то, что «волеизъявление здесь вполне соответствует воле лица, но сама воля, само внутреннее решение складывается под влиянием ошибочного представления» [4, с. 103].

Юридическое значение имеет только существенное заблуждение, которое касается главных элементов сделки, а именно: 1) сторона допустила очевидные оговорку, опisku, опечатку и т.п.; 2) сторона заблуждается в отношении предмета сделки, в частности таких его качеств, которые в обороте рассматриваются как существенные; 3) сторона заблуждается в отношении природы сделки; 4) сторона заблуждается в отношении лица, с которым она вступает в сделку, или лица, связанного со сделкой; 5) сторона заблуждается в отношении обстоятельства, которое она упоминает в своем волеизъявлении или из наличия которого она с очевидностью для другой стороны исходит, совершая сделку (ст. 178 ГК РФ). Последствия такого заблуждения

---

---

неустранимы или их устранение связано для заблуждавшейся стороны со значительными затратами.

Вопрос о том, является ли заблуждение существенным или нет, решается судом с учетом конкретных обстоятельств каждого дела исходя из того, насколько заблуждение существенно именно для данного участника сделки. При этом условия признания недействительной сделки, совершенной под влиянием существенного заблуждения, имеют субъективный характер и оцениваются судом в совокупности представленных по делу доказательств.

Так, гражданка Р. заключила договор купли-продажи, но спустя год обратилась в суд с иском о признании данного договора недействительным. В обоснование заявленных требований истица указывала, что при подписании договора купли-продажи доли земельного участка и жилого дома она не предполагала и не знала, что при регистрации договора в Управлении Росреестра в правоустанавливающих документах будет указан покупатель — ответчица А., не могла понимать своих действий по наступлению конкретных правовых последствий. Суд, оценив все представленные по делу доказательства в их совокупности, учитывая также пропуск истицей срока исковой давности для обращения в суд, пришел к выводу, что законных оснований для удовлетворения иска Р. о признании сделки недействительной не имеется [5].

Вывод суда основан на следующем: во-первых, текст договора купли-продажи составлен в простых и понятных выражениях, в нем отражены все существенные условия договора, содержание договора одобрено истицей путем его подписания; во-вторых, при заключении оспариваемой сделки воля сторон была выражена и направлена на определенный результат — передачу доли земельного участка и жилого дома, который был достигнут подписанием договора купли-продажи; в-третьих, доказательств того, что ответчицы умышленно ввели истцу в заблуждение при совершении сделки, истицей в материалы дела также не представлено [5]. Именно на истце лежит бремя доказывания сформировавшегося заблуждения. Следовательно, если доказательств подобного заблуждения истец не представляет, то суд отказывает в удовлетворении исковых требований о признании сделки недействительной.

Не является существенным заблуждение относительно мотивов сделки, т.е. побудительных представлений в отношении выгоды и целесообразности состоявшейся сделки. Мотив сделки — это те обстоятельства, согласно которым лицо совершает сделку. При этом мотивы находятся вне сделки, отличаются разнообразием и каждый раз могут образовывать индивидуальный случай.

Статья 179 ГК РФ предусматривает недействительность сделки, совершенной под влиянием обмана, насилия, угрозы или неблагоприятных обстоятельств по иску потерпевшего. Данная статья объединяет сделки на основании двух моментов: 1) потерпевшая сторона (гражданин или юридическое лицо) лишена возможности свободно выразить свою волю; 2) волеизъявление потерпевшего не соответствует его воле.

---



Согласно части 2 статьи 179 ГК РФ при совершении сделки под влиянием обмана волеизъявление потерпевшей стороны не соответствует ее действительной воле либо она вообще лишена возможности действовать по своей воле и в своих интересах. Обман трактуется как умышленное введение стороны в заблуждение с целью склонить другую сторону к совершению сделки.

При совершении сделки под влиянием обмана формирование воли потерпевшего происходит вынужденно, под влиянием недобросовестных действий контрагента, заключающихся в умышленном создании у потерпевшего ложного представления об обстоятельствах, имеющих значение для заключения сделки. Наличие умысла на совершение обмана является обязательным условием применения ст. 179 ГК РФ. Согласно п. 99 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» обманом считается не только сообщение информации, не соответствующей действительности, но и намеренное умолчание об обстоятельствах, о которых лицо должно было сообщить при той добросовестности, какая от него требовалась по условиям оборота (п. 2 ст. 179 ГК РФ) [6].

Так, Центральный районный суд г. Хабаровска, обсуждая вопрос о недействительности сделки купли-продажи простого векселя, заключенной между С. и ПАО «Азиатско-Тихоокеанский Банк», находит обоснованными применение положений п. 2 ст. 179 ГК РФ и признание сделки, заключенной под влиянием обмана, недействительной ввиду того, что при заключении договора купли-продажи представитель банка скрыл и не довел до истца информацию о том, что платеж по векселю напрямую зависит от исполнения перед банком своих обязанностей ООО «Финансово-торговая компания» и за счет средств ООО «ФТК». Более того, ответчик скрыл информацию о том, что на момент заключения сделки купли-продажи векселя как ценной бумаги, а также как предмета сделки не существовало [7]. Все эти обстоятельства, взятые вместе, делают такую сделку недействительной.

Таким образом, судебная практика показывает, что отдельные сделки страдают дефектами воли. Это связано с неправильным формированием воли или с расхождением воли и волеизъявления субъекта.

#### Список литературы:

1. Ойгензихт, В.А. Воля и волеизъявление (Очерки теории, философии и психологии права) / В.А. Ойгензихт. — Душанбе: Дониш, 1983. — 256 с.
2. Сорокин, В.В. Воля в праве: актуализация проблемы // Историко-правовые проблемы: новый ракурс: сб. науч. тр. / В.В. Сорокин. — Курск: Кур. гос. ун-т, 2012. — Вып. 5. — С. 258–261.
3. Решение Октябрьского районного суда г. Красноярска от 27 ноября 2018 г. № 2-1663/2018 по делу № 2-1663/2018. — URL: <https://sudact.ru/regular/doc/JaFJ6Q9dhhbQ/> (дата обращения: 25.06.2019).
4. Новицкий, И.Б. Сделки. Исковая давность / И.Б. Новицкий. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1954. — 284 с.

---

5. Решение Пушкинского районного суда Санкт-Петербурга от 29 ноября 2018 г. № 2-3379/2018 по делу № 2-3379/2018. — URL: <https://sudact.ru/regular/doc/wFErPqSctKZU/> (дата обращения: 25.06.2019).

6. О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2015. — № 8.

7. Решение Центрального районного суда г. Хабаровска от 28 ноября 2018 г. № 2-8797/2018 по делу № 2-8797/2018. — URL: <https://sudact.ru/regular/doc/i0Ikmoepex5/> (дата обращения: 25.06.2019).

**С.Е. Смирных,**  
кандидат юридических наук,  
научный сотрудник сектора  
международного права ИГП РАН

**S.E. Smirnykh,**  
Candidate of Law, Researcher of  
International Law Sector of Institute of  
State and Law RAS

### **Цели осуществления и защиты прав наиболее уязвимых групп населения в международном праве**

***Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы целей осуществления прав наиболее уязвимых групп населения в международном праве. Исследуется вопрос об индивиде как субъекте международного права. Изучаются теоретические вопросы международной защиты прав наиболее уязвимых групп населения. Отдельно рассматривается вопрос целей осуществления прав наиболее уязвимых групп населения в международном праве. Цель осуществления прав наиболее уязвимых групп населения рассматривается как идеальная и гарантированная международным правом модель отношений, к достижению которой стремятся физические лица.*

***Ключевые слова:** наиболее уязвимые группы населения, цели осуществления прав, международная защита прав наиболее уязвимых групп населения.*

### **Goals for the implementation and protection of the rights of the most vulnerable groups in international law**

***Abstract:** the article discusses the goals of the implementation of the rights of the most vulnerable groups in international law. The question of the individual as a subject of international law is investigated. The theoretical issues of international protection of the rights of the most vulnerable groups of the population are studied.*

*The issue of the implementation of the rights of the most vulnerable groups in international law is considered separately. The goal of exercising the rights of the most vulnerable groups of the population is considered as an ideal and guaranteed by international law model of relations, which individuals seek to achieve.*

***Keywords:** the most vulnerable groups of the population, goals of exercising rights, international protection of the rights of the most vulnerable groups of the population.*

Приступая к исследованию целей осуществления и защиты прав наиболее уязвимых групп населения в международном праве, следует отметить, что данная проблема в настоящее время весьма актуальна.

---

---

Как в теоретической правовой литературе, так и в законодательстве отсутствует единое понимание целей осуществления прав наиболее уязвимых групп населения в международном праве, не в полной мере рассмотрены их признаки и функции.

Прежде всего рассмотрим некоторые теоретические аспекты учения о целеполагании, или телеологии.

Согласно Толковому словарю под редакцией Д.Н. Ушакова, телеология (от греч. *telos* — конец, цель и *logos* — учение) — это идеалистическое учение, согласно которому вся история мира есть результат целесообразно действующих сил, направляющих жизнь к предустановленной конечной цели [1, с. 670].

В «Большой советской энциклопедии» телеология — учение, по которому всякое развитие является осуществлением заранее предопределенной цели. При этом сами цели, преследуемые людьми, определяются условиями бытия и развития общества [2, с. 159].

По мнению В.Л. Гавеля, целеполагание есть изначальный структурный элемент социальной деятельности человека, при этом оно представляет собой предвосхищение будущей деятельности и, тем не менее, содержит в себе ее творческую функциональную модель [3, с. 2].

Целеполагание — это деятельность, заключающаяся в осмыслении проблемной ситуации, предполагающая создание целостной структуры целей, задач и функций, предназначенной для решения той проблемной ситуации, которая послужила началом для размышлений [4, с. 77].

Изучая вопрос о целях осуществления и защиты прав наиболее уязвимых групп населения, следует начать с определения понятия цели в праве.

Р. Иеринг утверждает, что цели подразделяются на цели организованные, для преследования которых существует особый аппарат, основанный на правильном, прочном союзе товарищей по цели (артель, товарищество, политическая партия) и цели неорганизованные, которые не нуждаются в таком аппарате и зависят от свободного решения отдельных лиц во всякий момент времени (наука, политические партии и т.д.) [5, с. 120].

По мнению С.В. Максимова, цель в праве есть идеальное выражение результата, достигаемого с помощью правовых средств, закрепленное в нормах права и обеспеченное силой государственного принуждения [6, с. 32].

С точки зрения Н.И. Матузова и А.В. Малько, правовая или юридическая цель есть будущий результат, то, к чему стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности. Цель представляет собой особую форму знания, направленного на юридическое преобразование действительности, изменение существующих общественных отношений. Указанным понятием охватывается как цель в праве (официальный ориентир, закрепленный на нормативном уровне), так и цель в юридической практике (ориентир конкретного

---

субъекта правореализационной деятельности), так как в идеале они должны совпадать [7].

Представляется, что цели осуществления прав наиболее уязвимых групп населения могут характеризоваться следующими признаками: установление государствами; отражение наиболее важных интересов человека; общеобязательный характер; гарантированность достижения целей осуществления субъективных прав человека властью государства.

В связи с этим цель осуществления прав наиболее уязвимых групп населения представляется возможным определить как идеальную и гарантированную международным правом модель отношений, к достижению которой стремятся физические лица. Отметим, что целью осуществления прав наиболее уязвимых групп населения в международном праве является использование различных благ.

Благо — это средство для удовлетворения потребностей. А. Маршалл определял благо как «желаемую вещь, удовлетворяющую человеческую потребность», Ж.-Б. Сей рассматривал блага как «средства, которые мы имеем для удовлетворения наших потребностей», А. Шторх подчеркивал, что «приговор, произносимый нашим суждением насчет полезности предметов... делает их благами» [8, с. 51].

Под благами в сфере прав наиболее уязвимых групп населения можно понимать средства удовлетворения потребностей. Существуют различные функции целей осуществления прав наиболее уязвимых групп населения: оценивающая — способствует определению наиболее оптимального их поведения; прогностическая — указывает на перспективы развития международных отношений; побудительная — заключается в том, что цель организует и направляет деятельность наиболее уязвимых групп населения.

В заключение отметим, что тема целей осуществления прав наиболее уязвимых групп населения по-прежнему остается дискуссионной и не в полной мере изученной в международном праве, что позволяет сделать вывод о целесообразности ее дальнейшего исследования.

Для улучшения положения наиболее уязвимых групп населения в международном праве представляется целесообразным принять Конвенцию ООН «О правах наиболее уязвимых групп населения», предусматривающую понятие наиболее уязвимых групп населения, а также гарантии осуществления и защиты их прав.

#### Список литературы:

1. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. — М., 1940. — Т. IV.
2. Большая советская энциклопедия / гл. ред. Б.А. Введенский. — 2-е изд. — М., 1956. — Т. 42.
3. Гавеля, В.Л. Целеполагание в структуре социальной деятельности человека / В.Л. Гавеля. — Волгоград, 1998. — 280 с.
4. Попов, А.П. Современный отечественный уголовный процесс: целеполагание и система целей, задач и функций, средства / А.П. Попов. — Пятигорск, 2006. — 515 с.

- 
5. Иернинг, Р. Избранные труды: в 2 т. / Р. Иернинг. — СПб., 2006. — Т. I.  
6. Максимов, С.В. Цель в уголовном праве: методологические аспекты / С.В. Максимов. — Ульяновск, 2002. — 148 с.  
7. Матузов, Н.И. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. — М., 2004. — 512 с.  
8. Курс экономической теории: учебник / под ред. М.Н. Чепурина, Е.А. Киселевой. — Киров, 1999. — 624 с.

**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*

**А.Н. Ермаков,**  
*кандидат юридических наук, доцент  
кафедры арбитражного процесса  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**S.F. Afanasiev,**  
*Doctor of law, Professor,  
Head of the Department of Arbitration  
Process of Saratov State Law  
Academy, Head of the Sector of  
Theory and Branch Problems of legal  
policy Saratov branch of the Institute  
of state and law RAS  
af.73@mail.ru*

**A.N. Ermakov,**  
*Candidate of law, Associate professor  
of the Chair of the arbitration process  
of the Saratov state law Academy  
aleks\_law@mail.ru*

### **Досудебный порядок урегулирования экологических споров: вопросы правовой регламентации\***

**Аннотация:** статья посвящена вопросам эффективности внесудебного разрешения экологических споров. Обращается внимание на отсутствие в законодательстве норм о досудебном урегулировании споров, возникающих в сфере охраны окружающей среды. Учитывая специфику экологических правоотношений и потенциал альтернативных форм разрешения споров, авторы поднимают ряд ключевых проблем, связанных с правовым регулированием досудебного порядка урегулирования споров, возникающих из экологических правоотношений, и предлагают вариант их решения.

**Ключевые слова:** экологические споры, экологические интересы, досудебный порядок, гражданский процесс, арбитражный процесс.

### **Pre-trial procedure for resolving environmental disputes: issues of legal regulation**

**Abstract:** the article is devoted to the issues of the effectiveness of out-of-court resolution of environmental disputes. Attention is drawn to the absence in the law of rules on the pre-trial settlement of disputes arising in the field of environmental protection. Taking into account the specifics of environmental legal relations and the potential of alternative forms of dispute resolution, the authors raise a number of key problems

---

\* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 17-03-00509-ОГН РГНФ по теме «Правовые механизмы и процедуры защиты экологических прав: национальный и международный аспекты».

---

---

*related to the legal regulation of the pre-trial procedure for settling disputes arising from environmental legal relations and suggest a solution.*

**Keywords:** *environmental disputes, environmental interests, pre-trial procedure, civil process, arbitration process.*

Вопросы альтернативного разрешения споров многие годы не теряют своей актуальности. Особое внимание на страницах научной юридической литературы уделяется досудебному порядку урегулирования споров, который применим как в частноправовой, так и в публично-правовой сферах. Характеризуясь экономичностью, оперативностью, конфиденциальностью, досудебный порядок, как справедливо подмечает Е.И. Носырева, обладает двойным предназначением: частным, поскольку стороны могут быстро уладить разногласия, и публичным, так как в случае урегулирования спора снижается нагрузка на суды [1].

Экологические правоотношения остаются одной из тех немногих отраслей правового регулирования, где досудебный порядок не регламентирован вовсе. Указанное обстоятельство не позволяет варьировать динамику согласительных процедур, что в конечном итоге снижает эффективность разрешения экологических споров. Следует отметить, что понятие экологических споров является дискуссионным, поскольку в его содержание могут быть включены различные категории дел, так или иначе затрагивающие сферу природопользования и охраны окружающей среды. В научной литературе отмечается, что большинство юристов-экологов согласны с тем, что природоресурсные и природоохранные отношения направлены на единый объект регулирования — окружающую природную среду. Их воедино связывают отношения природопользования, правовой охраны окружающей среды и другие отношения [2].

Экологические споры можно дифференцировать по различным основаниям, в том числе в зависимости от специфики материальных правоотношений, позволяющей выделить две крупные группы споров: возникающие из частных или публичных правоотношений. В основе данной классификации лежит характер взаимоотношений субъектов спора, на что особое внимание обратил Пленум Верховного Суда РФ: «К административным делам ... относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику» [3]. Приведенная дифференциация важна прежде всего с точки зрения возможности использования тех или иных правовых механизмов и процедур защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов.

В отличие от судебных форм защиты, носящих универсальный характер, все прочие формы разрешения правовых конфликтов при-



---

меняются только в случае, если это предусмотрено (или не запрещено) федеральным законом. Указанное правило в полной мере применимо и к такой процедуре, как досудебный порядок урегулирования споров.

Назначение досудебного порядка видится не только в возможности примирения сторон, поиска решений на взаимовыгодных условиях, но и в недопущении попадания в суд «бесспорных» дел, снижении нагрузки на суды. Неслучайно в последние годы отмечается тенденция к расширению перечня споров, которые могут быть переданы в суд только при условии принятия сторонами мер к их устранению.

Вместе с тем следует отметить, что основной нормативный правовой акт, регулирующий правовые отношения в сфере экологии, — Федеральный закон «Об охране окружающей среды» [4] не содержит указаний относительно каких бы то ни было досудебных процедур и предусматривает возможность разрешения споров только в судебном порядке (ст. 76). Законодательная правка приведенной статьи путем ее дополнения необходимостью соблюдения досудебного порядка урегулирования споров видится недостаточной — необходимо прописать процедуру как можно более подробно.

Основная сложность технико-юридического характера, обуславливающая поиск четких законодательных формулировок, связана со спецификой экологических правоотношений. С одной стороны, подавляющее большинство правовых споров в сфере экологии носит частноправовой характер, что на первый взгляд предполагает возможность использования более характерной для гражданского права претензионной процедуры, которая, впрочем, может быть определена исключительно соглашением сторон в отсутствие законодательного урегулирования. С другой стороны, вектор развития идеи о досудебном порядке урегулирования экологических споров не вполне укладывается в традиционную модель претензионной процедуры, ибо экологические споры в основе своей не ограничиваются защитой прав и интересов исключительно спорящих сторон.

Экологические споры почти всегда затрагивают интересы неопределенного круга лиц, общества, государства, в связи с чем правом на обращение в суд с требованиями защиты окружающей среды наделен достаточно широкий круг субъектов. При этом в отличие, например, от гражданского спора, где кредитор сам определяет устраивающую его модель поведения должника, в экологической сфере такой свободы выбора нет. Решение о том, имело ли место нарушение требования закона и каким именно образом виновное лицо должно его устранить, принимает государство в лице компетентных органов и должностных лиц строго в рамках императивных предписаний законодательства [5]. Кроме того, предложение виновному лицу определенного варианта поведения нельзя сводить лишь к проявлению диспозитивных начал правового регулирования. Инициатива уполномоченного лица — это не просьба, а руководство к действию, которое следует либо выполнить, либо оспорить при несогласии с ним.

---

Вышеприведенный тезис реализуется, в частности, при разрешении дел о возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Так, отмечается, что предъявление прокурорами исков о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде, должно носить компенсаторный характер, способствовать реализации принципа неотвратимости ответственности и обоснованно в тех случаях, когда возможности других органов исчерпаны или недостаточны; принятые ими решения, совершенные действия (бездействие) не соответствуют закону; в силу объективных особенностей переходного периода, когда ввиду упразднения или переориентации прежних государственных структур контроль за исполнением законов в той или иной сфере правовых отношений не обеспечен надлежащим образом [6]. При этом требований об обязательном уведомлении лиц о выявленных нарушениях и необходимости их устранения федеральный закон не содержит. Впрочем возможная досудебная процедура урегулирования спора о возмещении вреда специфична, она сочетает в себе черты и претензионной процедуры, и административного порядка. Документ, которым будет инициироваться спор, логично назвать не претензией, а уведомлением или требованием.

Другой вид досудебного порядка — административный порядок урегулирования публично-правовых споров, в отличие от частноправовой сферы, возможен только в случаях, прямо предусмотренных законом. Досудебная процедура регламентирована, в частности, налоговым законодательством и продолжает оставаться эффективным способом преодоления конфликтных ситуаций, о чем свидетельствует существенное снижение количества обращений в суды. Анализ статистических данных относительно разрешения налоговых споров показал, что на фоне сокращения на 22 % числа дел об оспаривании актов налоговых органов снизилась и доля дел, по которым акты признавались судами незаконными, что свидетельствует об эффективности института досудебного урегулирования налоговых споров.

В сфере экологических правоотношений важно дифференцировать два вида требований, направленных на защиту частных или публичных прав и интересов: об оспаривании правовых актов субъектов, наделенных властными полномочиями, и о взыскании обязательных платежей и санкций.

Рассмотрим модель административного порядка на примере дел о взыскании платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Плата за негативное воздействие на окружающую среду является одним из обязательных в силу закона природоресурсных платежей [7]. Порядок исчисления и взыскания платы за негативное воздействие на окружающую среду, а также осуществления контроля за правильностью ее исчисления, полностью и своевременно ее внесения установлен Правительством Российской Федерации в Постановлении от 3 марта 2017 г. № 255 [8]. Указанное Постановление принято во исполнение положений ст. 16.3. и ст. 16.5 Федерального закона «Об охране

---

окружающей среды» и направлено на реализацию принципов платности природопользования и возмещения вреда окружающей среде.

Плату за негативное воздействие на окружающую среду (далее — плата) обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду. В случае неисполнения этой обязанности добровольно уполномоченный орган инициирует процедуру взыскания платы в судебном порядке.

Взыскание задолженности по плате является одним из публично-правовых способов защиты нарушенных экологических прав и интересов. В отношении споров о взыскании задолженности по плате установлен обязательный досудебный порядок их урегулирования, правда, не федеральным законом, а подзаконным нормативным правовым актом.

Досудебный порядок урегулирования споров, связанных с исчислением и внесением платы, включает в себя два основных этапа, первый из которых нацелен на устранение разногласий по вопросам исчисления платы, второй — на добровольное исполнение обязанности по внесению платы.

Первоначально лица, обязанные вносить плату, не позднее 10 марта года, следующего за отчетным периодом, представляют администратору платы декларацию о плате. Администратор платы проверяет декларацию, в случае выявления каких-либо ошибок или несоответствий об этом сообщается лицу, обязанному вносить плату, с требованием представить в течение семи рабочих дней необходимые обоснованные пояснения с приложением при необходимости дополнительных документов и (или) внести соответствующие исправления в установленный срок.

Лицо, получив информацию о допущенных им нарушениях, в случае несогласия с фактами, изложенными в требовании, вправе представить администратору платы письменные возражения с документальным подтверждением их обоснованности. В случае если после рассмотрения пояснений лица, обязанного вносить плату, и представления дополнительных документов администратор платы установит факт наличия ошибок в декларации о плате и (или) противоречий между сведениями в представленных документах, его уполномоченные должностные лица составляют акт проведения контроля за исчислением платы. Неисполнение лицом, обязанным вносить плату, требования о представлении пояснений или невнесения соответствующих исправлений в установленный срок влечет аналогичные последствия.

Акт проведения контроля за исчислением платы составляется в течение двадцати рабочих дней со дня представления лицом пояснений и дополнительных документов, в случае неисполнения требований о представлении пояснений и дополнительных документов — в течение двадцати рабочих дней со дня истечения сроков, установленных такими требованиями. В случае выявления заниженного размера

---

---

исчисленной и (или) внесенной фактической платы и (или) необходимости уплаты пеней в акт проведения контроля за исчислением платы включается соответствующая информация и администратором платы выставляется лицу, обязанному вносить плату, требование о внесении в соответствующие бюджеты доначисленной платы и пеней.

Таким образом, акт проведения контроля является документом, с одной стороны, обосновывающим требования уполномоченного государственного органа по взиманию задолженности, с другой — подтверждающим соблюдение установленной процедуры урегулирования спора. При неисполнении в течение десяти календарных дней лицом, обязанным вносить плату, направленному ему требованию администратор платы вправе обратиться с требованием о взыскании платы в суд.

Справедливости ради подчеркнем, что процедура согласования размера платы и устранения связанных с ним спорных моментов должна регламентироваться не просто нормативным актом, а именно федеральным законом.

Возможности обжалования правовых актов, действий (бездействия) уполномоченных государственных органов и их должностных лиц в административном порядке указанные выше документы не предусматривают.

Административный порядок разрешения правовых споров предусмотрен положениями Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля и надзора [9]. Указанный документ регламентирует административную процедуру обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции.

Интересен тот факт, что данная процедура именуется в регламенте одновременно и досудебной, и внесудебной. Однако в отличие от внесудебных средств, применение которых основано исключительно на принципе автономии воли сторон, досудебный порядок урегулирования является обязательным к применению до обращения в суд; он основан на императивном начале, когда субъект в силу предписаний закона обязан предпринять меры к непосредственному урегулированию возникшего спора. Кроме того, как это следует из положений АПК РФ, досудебный порядок урегулирования споров может устанавливаться только федеральным законом (ст. 4). Следовательно, само по себе наличие предусмотренного регламентом административного порядка обжалования решений и действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц никаким образом не влияет и тем более не ограничивает право заинтересованных лиц на обращение в суд.

Подводя итог нашим размышлениям, отметим, что отсутствие в федеральных законах, регулирующих общественные отношения в сфере охраны окружающей среды и природопользования, досудебного

порядка урегулирования споров не содействует эффективному разрешению экологических споров, предупреждению правонарушений и в целом — укреплению законности. Учитывая позитивный правоприменительный опыт досудебного порядка урегулирования споров, считаем целесообразным рассмотреть вопрос о внесении в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», а также в ряд других нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере экологии, норм о досудебном порядке урегулирования экологических споров.

#### **Список литературы:**

1. Носырева, Е.И. Концепция претензионного порядка урегулирования споров в трудах советского периода и ее современное значение // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2017. — Т. 12. — № 6. — С. 174–185.

2. Тюльпанов, Ф.М. О предмете экологического права. Проблемы теории экологического права // Вестник Уральского института экономики, управления и права. — 2018. — № 3 (44). — С. 62–66.

3. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2016. — № 11.

4. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 февраля 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 2, ст. 133; — 2018. — № 53, ч. 1, ст. 8464.

5. О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 // Доступ из СПС «Гарант».

6. Исламова, Э.Р. О практике деятельности органов прокуратуры по обращению в суд с исками о компенсации вреда, причиненного окружающей среде / Э.Р. Исламова, Я.Б. Дицевич // Вопросы российского и международного права. — 2017. — Т. 7. № 2В. — С. 224–239.

7. Ялбулганов, А.А. Понятие природоресурсных платежей в правовой доктрине и законодательстве Российской Федерации // Петербургский юрист. — 2016. — № 2. — С. 49–64.

8. Об исчислении и взимании платы за негативное воздействие на окружающую среду» (вместе с «Правилами исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду»): постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 255 (в ред. от 29 июня 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2017. — № 11, ст. 1572; — 2018. — № 28, ст. 4221.

9. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора: приказ Минприроды России от 29 июня 2012 г. № 191 // Российская газета. — 2013. — 23 января.

---

**Т.А. Кирова,**  
старший преподаватель кафедры  
уголовного права и прокурорского  
надзора Пермского государственного  
национального исследовательского  
университета

**T.A. Kirova,**  
Senior teacher of Criminal law and  
prosecutor's supervision department  
Perm State National Research  
University  
etanumtseva@mail.ru

## **Общественное мнение как фактор криминализации профессиональных преступлений медицинских работников**

**Аннотация:** уголовная политика, выступая частью внутренней политики государства, для успешной реализации нуждается в одобрении нормативных установлений со стороны населения. Следовательно, уголовный закон должен учитывать существующие в обществе представления относительно тех или иных происходящих событий. В настоящее время значительный общественный резонанс вызывают преступления, совершаемые медицинскими работниками. Это обуславливает внимание автора к выявлению степени влияния мнения населения при принятии законодателем решения о криминализации отдельных деяний, совершаемых в сфере медицины. Установлено, что в современной уголовной политике РФ встречаются случаи тенденциозности при введении отдельных уголовно-правовых запретов. По мнению автора, недовольство населения качеством медицинской помощи требует реакции со стороны государства, однако конструирование новых составов «медицинских» преступлений не должно быть обусловлено только общественным резонансом. Исследование основывалось на общенаучном диалектическом методе познания, а также общих и специальных методах.

**Ключевые слова:** криминализация, ненадлежащее оказание медицинской помощи, общественное мнение, преступления медицинских работников, уголовная политика, уголовно-правовое обеспечение.

## **Public opinion as a factor of medical workers' professional crimes criminalization**

**Abstract:** criminal policy, acting as a part of the state domestic policy, needs approval of normative establishments from the population for its successful implementation. As a result, criminal law should take into consideration current public view on a particular current event. Nowadays, considerable public interest is aroused over the criminal acts committed by medical workers. This causes author's attention on identification of the public opinion impact degree in case of taking decision on criminalization of the specific acts happened in the sphere of medicine by the legislator. During research it is established that biased nature of the legislator at introduction of the specific criminal restrictions is widely spread in modern criminal policy of the Russian Federation. In author's opinion, it is evident, that people's dissatisfaction on the quality of medical treatment should met any reaction from the state, but formation of the new elements of medical crimes should not be based only on a public response. The research was based on the general scientific dialectical method of cognition, as well as general and special methods.

**Keywords:** criminalization, insufficient medical treatment, public opinion, criminal act done by medical workers, criminal policy, criminal support.

«Единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», — гласит ч. 1 ст. 3 Конституции РФ [1]. В связи с данным тезисом, бесспорно,



---

следует согласиться с мнением ученых, отмечающих органическую взаимосвязь государства и общества, в рамках которой органы власти «нередко апеллируют к общественному мнению при выработке и принятии особо важных политических и управленческих решений, обращаются к нему за поддержкой проводимого политического курса» [2, с. 5]. Рассмотрим этот аспект на примере сферы здравоохранения.

В последние годы многочисленные опросы общественного мнения демонстрируют стабильное недовольство населения качеством получаемых медицинских услуг. Так, по данным ВЦИОМ за 2014–2018 гг., в среднем около половины россиян, принявших участие в опросах, оценивают его как неудовлетворительное [3]. Более того, согласно официальной статистике Следственного комитета Российской Федерации (далее — СК России), в 2016 г. в связи с ненадлежащим оказанием медицинской помощи поступило 4 947 обращений, в 2017 — уже 6 050, в I квартале 2018 г. — 1 630 [4]. 20 марта 2019 г. на официальной страничке СК России в социальной сети «ВКонтакте» был выложен опрос с целью выяснения общественного мнения о качестве оказания медицинской помощи [5]. Повышенный интерес следственного ведомства к подобным фактам очевиден.

Глава СК России А.И. Бастрыкин и ранее в своих публичных выступлениях неоднократно отмечал необходимость реформирования уголовного закона в части «медицинских преступлений» [6]. Итогом стал законопроект, разработанный в результате взаимодействия представителей СК России и Союза медицинского сообщества «Национальная Медицинская Палата» и представленный для общественного обсуждения на официальном сайте СК России. Данный законопроект предусматривает введение в уголовный закон ряда норм, фиксирующих определенные деликты профессионального оказания медицинской помощи. Предлагаемые составы преступлений конкретизируют признаки деяний, признаваемых преступными, указывают в качестве субъекта преступления именно медицинских работников.

Так, ст. 124.1 предполагает уголовную ответственность за «ненадлежащее оказание медицинской помощи (медицинской услуги)», если оно повлекло по неосторожности гибель плода человека и (или) причинение тяжкого вреда здоровью человека. Статья 124.2 предусматривает уголовную ответственность за внесение недостоверных сведений в медицинскую документацию, ее сокрытие либо уничтожение, а равно сокрытие, уничтожение либо подмену биологических материалов с целью сокрытия ненадлежащего оказания медицинской помощи (медицинской услуги) другим медицинским работником, деяния которого повлекли причинение тяжкого вреда здоровью либо гибель плода человека, либо смерть одного или более лиц. Кроме того, предлагается изменить редакцию ст. 235 УК РФ, изложив ее следующим образом: «Осуществление лицом медицинской и (или) фармацевтической деятельности на основании поддельных (подложных) документов об образовании и (или) иных документов либо без

---

---

документов, предоставляющих право на данные виды деятельности» [7]. Наибольший интерес вызывает первая статья, предполагающая криминализацию ненадлежащего оказания медицинской помощи.

28 сентября 2018 г. данные предложения были опубликованы в официальном блоге А.И. Бастрыкина на сайте СК России. Руководитель ведомства призвал общественность изложить свои соображения относительно законопроекта. Большинство высказавшихся положительно отмечали внимание правоохранителей к преступлениям в сфере медицины, некоторые делились примерами противоправных действий медицинских работников из собственной жизни. Изучение комментариев приводит к выводу: реакция граждан на предлагаемые законодательные новеллы варьируется в зависимости от того, приходилось ли им сталкиваться с некачественной медицинской помощью. Таким образом, налицо явная субъективность в оценке необходимости введения новых составов преступлений.

Говоря о криминализации как начальном этапе уголовно-правового обеспечения профессионального статуса медицинских работников, необходимо отметить безусловную важность принятия законодателем на данной стадии взвешенного и объективного решения. В то же время следует напомнить, что одной из гарантий стабильности системы права является эффективное использование уже существующих правовых средств, в том числе и при реагировании на отклоняющееся от нормы поведение. Стоит также упомянуть о сложившейся правоприменительной практике привлечения медицинских работников к уголовной ответственности за профессиональные преступления по уже существующим статьям уголовного закона (ч. 2 ст. 109, ч. 2 ст. 118 УК РФ и др.). Все это в совокупности порождает вопрос о том, действительно ли существует объективная потребность введения в уголовный закон нормы, предлагаемой представителями СК России и медицинским сообществом, либо это обусловлено только общественным резонансом?

В пояснительной записке к рассматриваемому законопроекту отмечается, что данное предложение «обусловлено необходимостью исключения случаев спорной квалификации, имеющих в следственно-судебной практике», при этом его разработчики предлагают оставить без изменений существующую редакцию ст. 124 УК РФ, предусматривающей уголовно-правовой запрет на неоказание помощи больному. По нашему мнению, видится разумным внести ряд изменений в эту статью, оптимизировав ее содержание. Представляется возможным предложить законодателю пойти по пути уточнения признаков состава преступления, предусмотренного данной статьей.

Так, указание на вид помощи, не оказанной больному (первая помощь), позволит более точно очертить круг правоисполнителей. Часть 1 ст. 31 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» относит к их числу, кроме медицинских работников, иных лиц, обязанных оказывать первую помощь в соответствии с федеральным законом или со специальным правилом

---

и имеющих соответствующую подготовку: это сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудники, военнослужащие и работники Государственной противопожарной службы, спасатели аварийно-спасательных формирований и аварийно-спасательных служб [8]. Далее, на наш взгляд, в рамках обозначенной статьи уголовного закона возможно осуществить дифференциацию уголовной ответственности за неоказание первой помощи данными лицами и за неоказание либо ненадлежащее оказание любого вида медицинской помощи со стороны медицинских работников [9]. Необходимость введения отдельной статьи 124.1 в случае внесения соответствующих изменений представляется не вполне целесообразной, поскольку это может привести к загромождению уголовного закона.

В качестве одного из аргументов в пользу предлагаемых изменений выступает сложность производства следственных действий по «медицинским» делам. Однако качество предварительного расследования не зависит от уголовно-правовых предписаний, это вопрос квалификации сотрудников следственных органов и использования в процессе доказывания специальных познаний. Обоснование необходимости криминализации тех или иных деяний не может строиться на конкретных практических проблемах, недопустимо вносить изменения в уголовный закон только для того, чтобы облегчить деятельность правоприменителей. Следовательно, такой аргумент видится как минимум спорным. В первую очередь в сложившейся ситуации стоит обратить внимание на правоприменительную практику: разработать методики расследования преступлений, совершаемых медицинскими работниками, с учетом сложности дел; сформировать единую судебную практику по данной категории дел.

Следующим доводом, которым объясняется обоснованность предлагаемых изменений уголовного закона, являются статистические данные о росте жалоб на некачественную медицинскую помощь и увеличение количества заявлений по данным фактам в правоохранительные органы. Значит ли это, что законодатель должен безмолвно и покорно удовлетворять общественный запрос на введение уголовно-правового запрета на конкретное поведение? Представляется, что нет. Российское уголовное законодательство уже знает случаи отхода от принципа объективной необходимости в угоду реакции общественности на отдельные резонансные события. В качестве примера можно привести полное изменение статьи 148 УК РФ в 2013 г. после известных событий с участием феминистской панк-рок-группы Pussy Riot [10]. В пояснительной записке к законопроекту, в дальнейшем ставшему федеральным законом, указано, что криминализация действий, оскорбляющих религиозные чувства, необходима «для устранения пробелов в правовом регулировании в части, касающейся ответственности лиц, оскорбляющих религиозные убеждения» [11]. Между тем выступление группы, ставшее поводом для принятия законодателем указанного решения, на тот момент было однократным, аналогичных действий

---

---

подобного масштаба не встречалось, что ставит под сомнение наличие в приведенном примере основания криминализации.

Рост числа жалоб на некачественную медицинскую помощь сам по себе еще не свидетельствует о действительной необходимости введения новых уголовно-правовых запретов. Более того, возьмем на себя смелость предположить, что правовое обеспечение повышения качества оказания медицинской помощи прежде всего должно осуществляться инструментами регулятивного здравоохранительного законодательства, например, путем введения института обязательного страхования гражданско-правовой ответственности медицинских работников.

В то же время стоит обратить внимание на ситуацию, до сих пор не ставшую предметом пристального внимания законодателя. В уголовно-правовой науке неоднократно поднимался вопрос о необходимости криминализации незаконных действий медицинских работников при проведении биомедицинских экспериментов, при нарушении запрета на клонирование человека [12, с. 401; 13, с. 300 и др.]. В 2003 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ уже вносился законопроект, предлагающий введение уголовной ответственности за проведение медицинских экспериментов (опытов) на людях без их добровольного согласия, однако по итогам первого чтения он был отклонен [14]. Такие злоупотребления со стороны представителей медицины не менее, а возможно, и более опасны для пациентов, однако не привлекают столь пристального внимания общественности, как случаи наступления вреда жизни или здоровью в результате непосредственного оказания медицинской помощи. Это можно объяснить высокой латентностью подобных нарушений, поскольку потерпевшие либо не осведомлены о противоправности совершаемых в отношении них действий, либо не ощущают на себе их негативных последствий. Как следствие, криминализация данных вариантов неправомерного поведения медиков так и остается в рамках научных обсуждений. Парадокс заключается в том, что на уровне регулятивного законодательства запрет на клонирование человека уже установлен, однако не обеспечен какими-либо санкциями [15]. Подчеркнем, что в ближайшем будущем не исключено значительное увеличение числа незаконных действий медицинских работников в сфере экспериментальной медицины. Обратит ли это внимание законодателя на необходимость криминализации подобных деяний, или вновь потребуется общественный резонанс? На данные вопросы пока нет однозначных ответов. Можно лишь порекомендовать представителям власти принять к сведению данную перспективу и предпринять превентивные меры для ее недопущения. Одной из таких мер может стать введение в уголовный закон соответствующих составов преступлений.

С очевидностью следует признать, что законодатель при принятии решения о криминализации отдельных видов общественно опасного

---

поведения может и должен учитывать в том числе и тенденции общественного мнения. Тем не менее руководствоваться исключительно социальным запросом и реакцией населения на отдельные резонансные случаи нельзя. Подобная тенденциозность в уголовно-правовом поле неприемлема, поскольку может привести к отходу от объективности, что, безусловно, недопустимо в законодательной деятельности.

#### Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 31, ст. 4398.

2. Мкртчян, А.С. Общественное мнение и власть: автореф. дис. ... канд. полит. наук / А.С. Мкртчян. — М., 2001. — 187 с.

3. Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. URL: <https://wciom.ru/> (дата обращения: 30.04.2019).

4. Интервью Председателя Следственного комитета Российской Федерации Александра Бастрыкина газете «Известия» // Официальный сайт Следственного комитета РФ. URL: <https://sledcom.ru/press/interview/item/1243283/> (дата обращения: 30.04.2019).

5. Приемная Председателя СК РФ в социальной сети «ВКонтакте». URL: [https://vk.com/suskperm?w=wall-49878783\\_15797](https://vk.com/suskperm?w=wall-49878783_15797) (дата обращения: 30.04.2019).

6. Блог А.И. Бастрыкина на официальном сайте Следственного комитета РФ. URL: <http://sledcom.ru/blog/bastrikin/item/1258841/> (дата обращения: 30.04.2019).

7. Состоялось заседание межведомственной рабочей группы по вопросам расследования преступлений, связанных с врачебными ошибками // Официальный сайт Следственного комитета РФ. URL: <https://sledcom.ru/news/item/1240870/?pdf=1> (дата обращения: 30.04.2019).

8. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. от 29 мая 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

9. Кирова, Т.А. К вопросу о конкретизации мер уголовной ответственности медицинских работников / Т.А. Кирова, В.Г. Куранов // Медицинское право: теория и практика. — М.: Национальный институт медицинского права. — 2018. — Т. 4. — № 2 (8). — С. 69–73.

10. О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан: федеральный закон от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

11. Пояснительная записка к законопроекту № 142303-6 «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/142303-6> (дата обращения: 30.04.2019).

12. Блинов, А.Г. Учение об уголовно-правовой охране прав и свобод пациента: дис. ... д-ра юрид. наук / А.Г. Блинов. — Саратов, 2014. — 561 с.

---

13. Крылова, Н.Е. Уголовное право и биоэтика: проблемы, дискуссии, поиск решений / Н.Е. Крылова. — М., 2006. — 320 с.

14. О внесении дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, предусматривающих уголовную ответственность за проведение медицинских экспериментов (опытов) на людях без их добровольного согласия: законопроект № 365581-3 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/365581-3> (дата обращения: 30.04.2019).

15. О временном запрете на клонирование человека: федеральный закон от 20 мая 2002 г. № 54-ФЗ (в ред. от 29 марта 2010 г.) // Парламентская газета. — 2002. — 23 мая.

**И.А. Зырянов,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры конституционного права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**I.A. Zyryanov,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of Department of Constitutional Law  
Saratov State Law Academy  
zyryanovv@yandex.ru

### **Цифровые права человека как проблема социально-юридического механизма обеспечения естественных прав и свобод**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена важностью роли цифровизации общественных институтов при построении социального государства. В статье проанализированы новые цифровые институты, цифровые права человека и искусственный интеллект на предмет соответствия их Конституции РФ, задача которых — служить гарантией естественных прав и свобод в социально-юридическом механизме их обеспечения. Методология исследования основана на проблеме отхода государства от охраны естественных прав и свобод человека и от позитивного права по направлению цифровизации права, необходимости учета моральных и религиозных аспектов, общественного мнения при законодательном регулировании цифровых прав человека. В статье цифровое право исследуется как форма права, общественные отношения, межотраслевой правовой институт и субъективное (комплексное) право человека и гражданина.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, цифровые права человека, естественные права человека, социально-юридический механизм, искусственный интеллект, киберконституция, правовая политика.

### **Cyber human rights as a problem of the socio-legal mechanism for providing natural rights and freedoms**

**81**

**Abstract:** the relevance of the article is due to the importance of the role of digitalization of public institutions during the formation of social state. The purpose of the article is to analyze new cyber institutions, cyber human rights, and artificial intelligence for compliance with the Constitution of the Russian Federation, the purpose of which is to serve as a guarantee of natural rights and freedoms in the socio-legal mechanism for their providing. The research methodology is based on the problem of the state moving away from the protection of natural human rights and freedoms and from positive law to digitalization of the law, the need to take into account moral and religious aspects, and public opinion in the legislative regulation of cyber human rights. The article examines

---



---

*digital law as a form of law, social relations, an interdisciplinary legal institution, and subjective (complex) human and citizen law.*

**Keywords:** *Constitution of the Russian Federation, cyber human rights, natural human rights, socio-legal mechanism, artificial intelligence, cyberconstitution, legal policy.*

В настоящее время активно ведется политика цифровизации наиболее значимых общественных институтов: гражданства, экономики, выборов, здравоохранения и права, для этого государство ввело сбор биометрических (цифровых) данных человека, цифровые документы, искусственный интеллект в различных сферах публичного управления. В скором времени планируется оказание государственных услуг отечественными промороботами, роботами-полицейскими, уже используемых в Перми [1]. Однако могут ли железные роботы, различные государственные автоматизированные системы как искусственный интеллект быть субъектами конституционного и других отраслей права; знать, что такое демократия; по-человечески, с уважением относиться к нам в соответствии со ст. 2 Конституции России? Кто имеет моральное право их программировать на человечность? Кто должен стать прототипом их морального образа мышления или его цифровой копии: Президент России, патриарх, пророки, И. Сталин либо сразу несколько духовных и чистых идеалов всего человечества, чтобы обеспечить социальное государство?

В данной работе мы попытаемся найти ответы в действующей Конституции России через соотношение механизма социального обеспечения свобод человека и цифрового права.

Несмотря на то, что сегодня отсутствует общепризнанная парадигма цифрового права, оно понимается нами в нескольких ипостасях: новая форма (источник) права; общественные отношения; межотраслевой правовой институт, берущий свое начало в конституционном праве; гарантия реализации естественных прав и свобод человека; субъективное (комплексное) право человека и гражданина. Цифровое право человека как субъективное (комплексное) право может представлять собой: 1) разновидность естественного права, когда жизнедеятельность организма человека сопряжена с компьютерными устройствами или искусственным интеллектом посредством цифровых алгоритмов или как притязание на них для улучшения подобным образом здоровья; 2) разновидность личных прав человека как биометрические (цифровые) данные образа человека. В статье будет уделено внимание исследованию именно последнего аспекта.

В России с 2013 г. введены электронные паспорта гражданина РФ с биометрическими данными, до 2025 г. по Указу Президента РФ от 11 марта 2019 г. № 97 [2; 3] должны быть введены генетические паспорта, в марте 2019 г. был разработан проект закона о цифровом профиле человека (включает 57 видов ключевых личных данных). С 2019 г. в Москве введены цифровые избирательные участки, с 2014 г. предлагается введение биометрического голосования, облегченное при помощи

---

---

электронных паспортов с цифровыми данными, введение которых взамен бумажных полностью планируется после 2021 г.

Вместе с тем социологические доказательства подтверждают, что россияне против тотального контроля над их жизнью: в 2018 г. опрос ВЦИОМ выявил, что 2/3 граждан против электронных паспортов, есть ряд общественных инициатив против цифровой биометрической идентификации личности [4–6]. Более того, православные верующие постоянно направляют петиции Президенту РФ, в Государственную Думу РФ с просьбой оставить в обороте альтернативные бумажные документы, которые не противоречат их религиозным убеждениям, выступая против цифизации жизни и слежки за ними.

Более 170 банков в России собрали более 1 млн биометрических данных граждан, с июня 2019 г. ряд из них отказывают в обслуживании счетов граждан без их предоставления [7]. Начнем с того, что сбор банками или избиркомаами в обязательном или принудительном порядке биометрических данных либо последующий отказ в обслуживании без них будет нарушать ст. 22, 24 Конституции РФ и право россиян на защиту персональных данных, если это сделано не на добровольной основе.

Следует учитывать и зарубежный опыт при определении критериев конституционности и эффективности введения цифровых институтов. Так, Верховный Суд Индии после оцифровки данных 1 млрд граждан в августе 2017 г. постановил, что каждый гражданин страны имеет право на конфиденциальность. В 2018 г. в Индии умерли двое бедняков, не получивших социальное обслуживание без биометрических документов, за несколько евро журналисты купили базу таких данных сотен индусов. На Украине после введения цифровых документов и отмены бумажных паспортов в сентябре 2018 г. Верховный Суд обязал вернуть их в оборот по искам верующих. В 2019 г. в Эстонии был подделан цифровой паспорт, хотя первый успешный эксперимент по подделке биометрического паспорта известен в 2008 г. [5; 8; 9]. СМИ пестрят сообщениями о цифровых несложных взломах цифровых профилей, банковских систем и карт, хищении цифровых активов.

В Германии Федеральный конституционный суд запретил электронное голосование, поскольку оно не гарантирует честные и прозрачные выборы. Ряд европейских государств отказались от применения цифровых биометрических технологий на выборах, в том числе и по причине нарушения тайны голосования (Великобритания, Нидерланды, Норвегия, Португалия), либо приостановили их ввиду кибернебезопасности (например, Франция при проведении президентских и парламентских выборов в 2017 г.) [10]. В Кении в 2017 г. из-за подтасовки результатов выборов с помощью биометрических данных отменили результаты выборов [11].

Сказанное позволяет отметить, что цифровые институты все же зависят от человеческого фактора, не во всех случаях справляются с коррумпцией, их трудно технически защищать и контролировать гражданами.

---

Мы живем в реальном, но не виртуальном мире, и права наши также должны соблюдаться фактически. «Посредники» между государством и гражданином — фонды, электронные системы, СНИЛС, ИНН, полисы, которые не считают человека таковым без бумаги, пока он не застрахован, — сводят к нулю социально-юридический механизм обеспечения естественных потребностей человека. Ярким примером может служить отказ миллионов верующих от указанных документов и даже от паспортов граждан РФ по религиозным убеждениям, получающая неконституционный отказ в трудоустройстве, выплате пенсий, в голосовании и прочих благах.

Правовая политика по введению (навязыванию) обязательных цифровых/генетических паспортов в большей мере усугубит положение гражданских свобод, т. к. нарушает ч. 1 ст. 22, ст. 28, 32 Конституции РФ, презумпцию невиновности, установит тотальный контроль государства с помощью искусственного интеллекта над личностью. Разве может гражданство РФ определяться как устойчивая связь лица с государством по отпечаткам пальцев, геометрии лица, ДНК, РНК, цифровым данным или подтверждаться ими? Скорее всего — нет, поскольку указанные факторы противоречат парадигмам естественного гражданства, цифровой документооборот не должен полностью уничтожить и подменить бумажный, ставить естественные потребности и сделки в зависимость от цифрового пространства и цифровизации биометрических данных.

Государство должно заботиться не о создании еще одного лишнего посредника, трудно контролируемого обществом своего цифрового образа в закриптованном блокчейне, а о предоставлении дополнительных гарантий естественных прав и свобод человека. Цифровые новации должны иметь социальный спрос, выноситься на всенародные обсуждения, быть научно обоснованы с позиций справедливости и ст. 55 Конституции РФ. Опираясь на труды профессора А.С. Мордовца и других ученых [12], необходимо продолжать развивать и совершенствовать идею социально-юридического механизма обеспечения прав и свобод.

Искусственный интеллект не является субъектом конституционного права, ему не дано право управлять обществом. Народ по ст. 3 Конституции РФ государство на это не уполномочивал, он есть полноправный субъект контроля над искусственным разумом. Цифровые права и свободы человека, цифровые институты, если они и вводятся, должны выступать гарантией естественных прав и свобод, но не наоборот. В этом случае правовая политика цифровизации должна быть направлена на социальное обеспечение. Например, киберпротезы для инвалидов, новые цифровые методы лечения, развитие цифровой паллиативной медицинской помощи для инвалидов и роботочеловека должны гарантироваться как бесплатная медицинская помощь, также следует ввести запрет на цифровое клонирование человека, запись образа его мышления, чтение и запись его мыслей с помощью нейронета.

Подробный объективный анализ по проблеме определения в науке субъектов и объектов цифровых (персональных) данных, в том числе

виртуальной личности, был проведен профессором Э.В. Талапиной. Исследованные ученым различные мнения цивилистов нас настаивают с позиции их конституционности. Либерализация целей цифровой экономики постепенно приведет к тому, что цифровые персональные данные станут объектом гражданского права, смогут коммерциализоваться, будут отчуждаемы, защищаемы правом собственности [13, с. 7, 8, 10].

Сказанное противоречит универсальности прав человека в международном праве, ведь права человека в принципе не отчуждаемы и принадлежат лицу от рождения (ст. 17 Конституции РФ).

Приведем пример, смоделировав ситуацию. Незрячий инвалид установил дорогостоящие бионические линзы либо бионические (кибер) протезы глаз в коммерческой клинике в кредит, так как по обязательному медицинскому страхованию (ОМС) их получение не предусмотрено. При этом гражданин оставил их формально в залог клинике до полной выплаты кредита, после чего договором предусматривается полный переход права собственности на них. Может ли клиника в случае длительной невыплаты им кредита по договору в судебном споре изъять ставшие неотъемлемой частью и функцией организма бионические протезы — по сути, лишить человека зрения? И это при том, что государство гарантирует каждому конституционную охрану здоровья, социальное обеспечение и права человека как высшую ценность (ст. 2, 39, 41 Конституции РФ). Должно ли будет государство в лице его органов выкупить в качестве такой гарантии или вернуть через меры государственного принуждения киберпротезы, чтобы человек выжил, а его зрение снова функционировало?

Данный случай «отчуждаемости» цифровых прав человека либо прав человека в цифровой форме как объекта прав настораживает, поскольку если человеку поставили кардиостимулятор, немому или парализованному дали голос с помощью цифрового речевого синтезатора, не ходящему — киберноги, незрячему — зрение, то получается, что его здоровье отчуждается. Вследствие чего гражданское право сможет существенно умалить конституционные ценности.

Вместе с тем естественное право человеку на киберруки или киберноги не было дано от рождения, но неотъемлемое право на здоровье (само здоровье) зародилось вместе с организмом человека. Охрана здоровья следует за человеком как личное право, становится обязанностью государства. Отнять у человека руки или продать их с него будет нельзя. Действительно, пока киберпротезы и гаджеты не присоединены к организму, они являются объектами гражданского права. «Отнять» их после сопряжения можно только по хирургическим или жизненно важным показаниям. Но после сопряжения (вживления) киберпротезов с организмом они становятся естественными для его здоровья потребностями. В связи с этим подобные гаджеты, киберпротезы и 3-D-принтеры по их изготовлению с использованием искусственного интеллекта следует определить как ограниченные в

---

гражданском обороте, доступные медицинским учреждениям и гражданам по специальным разрешениям.

Как может выглядеть положительный пример правовой политики государства в сфере цифровизации здравоохранения? Смоделируем новую ситуацию. Инвалиду по ОМС были изготовлены и присоединены к организму дорогостоящие киберпротезы обеих ног. Понятно, что без ног трудно осуществлять основные опорно-двигательные функции, доступные здоровому человеку. Такие протезы с помощью нейронета, по сути цифровизации биологических функций с нейросистемой организма, становятся его неотъемлемой (естественной) частью, восполняют ранее утраченные функции. Но этого недостаточно.

Для поддержания их работоспособности потребуется установить в законодательстве правомочия на: быструю электрическую подзарядку, периодический медицинский и технический осмотр, сервисный и гарантийный ремонт гаджетов, программного обеспечения, защиту от вирусов, взлома нейронет системы, кражи, отслеживания. В глобальном плане необходимо повсеместно развивать телемедицину, кибертрансплантологию, введение скорой киберпомощи, новых медицинских специальностей и it-специалистов, учредить киберсуд по цифровым правам человека. Все это будет целесообразно гарантировать в отраслевом законодательстве и в федеральном бюджете, который тоже становится зависимым от цифровой экономики, поскольку будет обеспечиваться электронной валютой, криптовалютой, смарт-контрактами при еще «живом», единственно конституционном и законном платежном средстве совершения сделок — русском рубле (ч. 1 и ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, ст. 140 ГК РФ). При этом рубль почему-то не нашел своего юридического отражения в электронной форме — в цифровом рубле, который фактически используется на торгах на валютных биржах для покупки других валют, в кредитных картах при получении заработной платы, покупках и прочем.

Цифровое право как реально существующие общественные отношения (киберсуверенитет, цифровая экономика, права роботочеловека и пр.) сегодня значительно опережает их законодательное регулирование. Сказанное позволяет задуматься о начале формирования фактической неписаной киберконституции, которая не должна противоречить Конституции РФ, в том числе киберконституции (в узком смысле) роботочеловека — естественным потребностям и внутреннему строению организма человека, соединенного с искусственным интеллектом или цифровой электроникой.

#### **Список литературы:**

1. Медведев в Перми посмотрел «показательные выступления» андроидов. — URL: <https://ria.ru/20190402/1552321429.html> (дата обращения: 30.04.2019).
  2. О паспорте гражданина Российской Федерации, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащем на электронном носителе информации дополнительные биометрические персональные данные его владельца: Указ
-

---

Президента РФ от 29 декабря 2012 г. № 1709 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 53, ст. 7861.

3. Об основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу: Указ Президента РФ от 11 марта 2019 г. № 97 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2019. — № 11, ст. 1106.

4. А я против! // Российская газета. — 2018. — 10 янв.

5. Запретить биометрические паспорта и прочие документы, хранящие биометрические данные. — URL: <https://www.roi.ru/20403/> (дата обращения: 18.06.2019).

6. Требуем отклонить Законопроект о биометрической идентификации. — URL: <https://петиция-президенту.рф/> (дата обращения: 18.06.2019).

7. Нет биометрии — нет обслуживания. Ростовщики торопятся загнать россиян в цифровое стойло. — URL: <http://katyusha.org/view?id=12217> (дата обращения: 19.06.2019).

8. Елкина, В. Единый реестр биометрических данных превращает жизнь индийских граждан в антиутопию. — URL: <http://rb.ru/story/aadhaa-dystopia> (дата обращения: 01.05.2019).

9. Верховный суд разрешил выдавать гражданам Украины паспорта старого образца вместо ID-карты. — URL: <https://Interfax.com.ua/news/general/532984.html> (дата обращения: 01.05.2019).

10. Лысенко, В. Технологии интернет-голосования, блокчейна и выборы: зарубежный опыт. — URL: <http://www.rfsv.ru/education/obuchenie/tekhnologii-internet-golosovaniia-blokcheina-i-vyborgy-zarubezhnyi-opyt> (дата обращения: 18.06.2019).

11. Зеньков, А. Как в Кении боролись за честные выборы с помощью технологий (но ничего не вышло). — URL: <https://rb.ru/story/kenya-elections/> (дата обращения: 01.05.2019).

12. Мордовец, А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н.И. Матузова. — Саратов: СВШ МВД РФ, 1996. — 288 с.

13. Талапина, Э.В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. — 2018. — № 2.

**Е.С. Лапин,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры криминалистики  
Саратовской государственной  
юридической академии

**E.S. Lapin,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Associate Professor of Saratov State  
Law Academy  
[k\\_kriminal@ssla.ru](mailto:k_kriminal@ssla.ru)

## **Несколько слов о сущностной стороне следственного эксперимента**

**87**

**Аннотация:** в статье затрагиваются вопросы, принадлежащие к сущности процессуального действия следственного эксперимента. Актуальность темы обусловлена отходом от правильного понимания сущности этого следственного действия отдельными современными учеными-юристами. Цель статьи — выявить причины искажений важного в понятии следственного эксперимента в смысле принадлежности к его сущности. Для достижения цели в качестве метода было использовано диалектическое учение о сущности. Автор делает вывод о необходимости внесения изменений в ст. 181 УПК РФ для отражения в ней всех значимых условий производства данного следственного действия.

---



---

**Ключевые слова:** опыты следственного эксперимента, изменение условий проведения опытов, условность воспроизведения проверяемых экспериментом обстоятельств события, объективность и закономерность результатов следственного эксперимента, существенные ошибки при производстве следственного эксперимента.

### A few words about the entity side investigation experiment

**Abstract:** the article deals with issues belonging to the essence of the procedural action of the investigation experiment. The relevance of the topic is due to the departure from the correct understanding of the essence of this investigative action by individual modern legal scientists. The purpose of the article was to identify the reasons for distortions of an important investigative experiment in the sense of belonging to its existence. Dialectical teaching about essence was used as a method to achieve the goal. The author concludes that it is necessary to amend article 181 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, in terms of reflecting in it all significant conditions of production of this investigative action.

**Keywords:** experiments of the investigation experiment, change of the conditions of the experiments, condition of reproduction of the circumstances of the event tested by the experiment, objectivity and regularity of the results of the investigation experiment, significant errors in the production of the investigation experiment.

Следственный эксперимент известен ученым-юристам и практикам уже более века [1, с. 460–463]. Его производство по уголовным делам не встречало ничьих возражений даже в то время, когда он, как процессуальное действие, не был еще закреплен (до 1961 г.) в уголовно-процессуальном законе. Например, С.А. Голунский в 1936 г. писал, что «действительным средством проверки показаний свидетелей, применяемым в случаях, когда-то или иное показание особо важно для дела, может быть так называемый следственный эксперимент. Такой эксперимент заключается в том, что следователь искусственно воспроизводит условия, при которых свидетель наблюдал то или иное событие, для того, чтобы убедиться, можно ли было при этих условиях видеть или слышать то, о чем показывает свидетель, можно ли было в такое-то время пройти такое-то расстояние и т.п.» [2, с. 12–13]. Казалось бы, что с определением понятия этого следственного действия все уже ясно. Оказывается, нет!

А.И. Трусов отмечает, что «следственный эксперимент представляет собой познавательный прием исследования имеющих отношение к конкретному уголовному делу событий, действий, обстановки или иных обстоятельств. Суть его заключается в воспроизведении в контролируемых и управляемых условиях действий, а также обстановки или иных обстоятельств определенного события» [3, с. 351].

Это определение вносит некую путаницу, поэтому мы не станем останавливаться на разборе всех ошибок и обратим внимание лишь на существенные.

Главное, что делает определение, данное А.И. Трусовым, совершенно неприемлемым, так это то, что в нем не отражено имманентное

---

(внутренне присущее) данному уголовно-процессуальному явлению (следственному действию) качество, а именно — опыты. В научной литературе «эксперимент трактуют как целенаправленный опыт, строящийся по программе, предполагаемой исследователем» [4, с. 364]. Кстати, слово «эксперимент» вошло в русский язык через немецкое *experiment* из латинского *experimentum* «опыт» [5, с. 516]. Например, еще в 1950 г. П.И. Тарасов-Родионов отмечал, что суть «следственного эксперимента заключается в том, что при его производстве проверяемое событие, явление, факт исследуется и познается путем проведения опытов» [6, с. 242].

Это опыты проводимые: а) многократно, б) в варьируемых (изменяемых) условиях, в) в реконструируемой обстановке, т.е. в той, в которой реально протекало или возможно происходило проверяемое этими опытами обстоятельство. Перечисленные неперемные условия проведения следственно-экспериментальных опытов в совокупности соответствуют сущностной стороне данного следственного действия. Соблюдение их обеспечивает достижение наиболее точных и объективных результатов следственного эксперимента. Поэтому существенными ошибками при производстве следственного эксперимента являются: 1) одно- или двукратное проведение опытных действий; 2) отсутствие варьирования условий, в которых делаются опыты; 3) осуществление опытов в условиях, максимально не приближенных к действительной или предполагаемой обстановке.

Первая из перечисленных ошибок, допускаемая при производстве рассматриваемого следственного действия, заключается в проведении одного-двух опытов, тогда как таковых должно быть сделано несколько, т.е. серия опытов. Многократное повторение опытов способствует исключению элемента случайности и предупреждению возможных утверждений стороны защиты или иных заинтересованных лиц о недостоверности результатов следственного эксперимента. Тем не менее некоторые ученые-юристы считают вполне достаточным при производстве следственного эксперимента выполнение одного опыта. Так, В.А. Михайлов пишет, что «следственный эксперимент ... означает опыт, выполняемый следователем» [7, с. 218].

Следующий вид ошибок заключается в непроведении следователями опытных действий в различных условиях, существование которых при проверяемом обстоятельстве не опровергаются материалами уголовного дела. «Вариативность опытов ... необходима для того, чтобы удостовериться, что полученные результаты закономерны, а не случайны» [8, с. 207]. Как правильно отмечалось в учебных пособиях по криминалистике раннего советского периода, «следственный эксперимент в некоторых отношениях сходен с научным экспериментом. Оба они, будучи способом познания явлений, позволяют изучать интересующие экспериментатора факты путем производства опытов в различных условиях» [9, с. 301]. Действительно, неоднократное проведение опытов да еще в изменяемых (различных) условиях также способствует весомости

---

доказательственного значения следственного эксперимента в силу повышения степени объективности его результатов.

Поэтому следует считать неверными утверждения В.Н. Григорьева, А.В. Победкина и В.Н. Яшина, которые заявляют, что «для следственного эксперимента характерны непосредственно экспериментальные действия, чаще всего проводимые неоднократно и с изменением условий производства» [10, с. 189]. Проведение опытов с видоизменяемыми условиями (в зависимости от других факторов) всегда должно быть многократным, ведь в каждом случае требуется обеспечить объективность, закономерность и достоверность результатов следственного эксперимента, что невозможно без указанных требований, давно обоснованных наукой.

Другой вид ошибок, допускаемый при осуществлении следственного эксперимента, выражается в том, что опыты, его составляющие, проводились в условиях, не приближенных к тем, в которых проверяемое этим следственным экспериментом событие происходило.

А.И. Трусов с упорством, достойным лучшего применения, повторяет в данном им определении понятия следственного эксперимента прямо неверную формулировку ст. 181 УПК РФ в части, что опытные действия должны проводиться в воспроизведенной обстановке или иных обстоятельствах определенного события, которая уже давно была подвергнута справедливой и обстоятельной критике. Вопрос, приемлемо ли использование термина «воспроизведение» в отношении одного из обязательных условий проведения следственного эксперимента, давно был разрешен отрицательно.

Почти полвека назад Р.С. Белкин, опираясь на учение о диалектическом тождестве, отмечал, что в данном случае термин «воспроизведение», нужно понимать условно. «Воспроизвести или воссоздать тот или иной факт, обстоятельство, это значит вновь получить тот же самый факт, вызвать к жизни то же самое явление. Но нет и не может быть двух тождественных явлений, обстоятельств, фактов, поэтому следственный эксперимент заключается не в воспроизведении в буквальном смысле этого слова какого-либо явления или факта, а в совершении действий, сходных с исследуемым. И обстановка, в которой совершаются эти события, будет не той, в которой имело место быть подлинное событие, а лишь сходной с нею. Достижение сходства обстановки, в которой осуществляются <опытные> действия, и самих этих действий с обстановкой и обстоятельствами подлинного события и обеспечивает достоверность результатов следственного эксперимента. О реальном воспроизведении при следственном эксперименте нельзя говорить еще и потому, что в ряде случаев экспериментом проверяется сама возможность предполагаемого явления, факта и, следовательно, при этом ничего не воспроизводится, так как не существовавшее вовсе нельзя воспроизвести» [11, с. 19]. Таким образом, воспроизведение обстановки, в которой происходило или могло происходить проверяемое обстоятельство, следует понимать в относительном

---

смысле. Нужно в каждом конкретном случае прояснять, что является существенным для проверяемого события, и «воспроизводить» полнее и точнее именно эту обстановку в ходе эксперимента.

Правильное применение термина «воспроизведение действий, обстановки и иных обстоятельств события» при описании сущностных сторон следственного эксперимента обосновывается также и тем, что проверяемое данным следственным действием обстоятельство прямо связано с событием преступления, а воспроизвести самое это преступное событие для изучения его путем следственного эксперимента непозволительно. «Воспроизведение преступления недопустимо, — отмечали Р.С. Белкин и А.Р. Белкин, — так как это воспроизведенное явление будет общественно опасным» [12, с. 4].

И наконец «воспроизведение» невозможно, поскольку «если можно воспроизвести (точнее повторить) отдельные ... обстоятельства, связанные с составом преступления, то нельзя воспроизвести те субъективные моменты, которые включает в себя состав преступления» [12, с. 4], при условии что проверяемые следственным экспериментом обстоятельства в этом случае не связаны с определенной личностью полностью и подтверждаются опытами, то в этом случае они не субъективны, т.е. не произвольны, а реальны как таковые. Разумеется, любое воспроизведение имеет в своей основе факты (реальность произошедшего), причем даже ошибки воспроизведения предопределены располагаемыми данными об этой реальности. Таким образом, вместо воспроизведения правильно говорить о максимальном приближении к тому, что желательно было бы для расследования воспроизвести в ходе следственного эксперимента.

Осуществление опытов в условиях, приближенных (максимально сходных) к тем, что были при проверяемом обстоятельстве, не всегда требует производства следственного эксперимента на месте, где случился данный факт, которое, как правило, является местом происшествия. Следует напомнить, что не является нарушением закона, если следственный эксперимент будет произведен вне места происшествия, при условии если: а) место, где произошло расследуемое событие, прекратило существовать (например, чердак (нежилое помещение) переоборудован в мансарду, т.е. в жилище); б) необходимы лабораторные условия для проведения опытов; в) перемена места производства следственного эксперимента не может сколь-нибудь существенно повлиять на его результаты.

Изучение нами 42 уголовных дел, по которым в 2018–2019 годах производились следственные эксперименты и достоверность результатов коих подверглась в суде сомнению, позволило сделать следующий вывод. По 39 делам оспаривался результат следственного эксперимента по причине, связанной с положением ст. 181 УПК РФ, согласно которому требовалось воспроизведение действий, обстановки или иных обстоятельств определенного события. По двум делам — проведение одного-двух опытов. И лишь по одному делу результат следственного

действия вызвал сомнение из-за отсутствия варьирования условий проведения опытных действий.

Из приведенного анализа следует, что участвующие в следственном эксперименте лица не акцентируют своего внимания на других существенных условиях проведения следственного эксперимента — на неоднократности опытных действий и варьировании условий их проведения, т.к. УПК РФ не содержит каких-либо особых требований к процедуре проведения следственного эксперимента, кроме условного воспроизведения обстоятельств определенного события. Между тем сущность следственного эксперимента являет себя в условиях. В связи с этим считаем серьезным упущением указание в ст. 181 УПК РФ лишь на одно неперемное условие его проведения и игнорирование (не упоминание) двух остальных, ибо они находятся в неразрывной связи, составляя существо содержания этого следственного действия, обеспечивая ему статус научного средства познания.

#### **Список литературы:**

1. Лапин, Е.С. История расследования преступлений в России: 1917–1927 годы: монография / Е.С. Лапин. — Саратов: Научная книга, 2018. — 536 с.
2. Голунский, С. Тактика допроса // Советская юстиция. — 1936. — № 21. — С. 12–14.
3. Уголовный процесс: учебник для студентов юрид. вузов и факультетов / под ред. К.Ф. Гуценко. — М.: Зерцало, 2007. — 736 с. (авт. гл. 11 «Следственные действия» — А.И. Трусов).
4. Лешкевич, Т.Г. Философия и теория познания: учеб. пособие. — М.: ИНФРА-М, 2011. — 408 с.
5. Фасмер, М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. — Т. 4 (Т — Яшур) / пер. с нем. и доп. О.Н. Трубачева. — 2-е изд., стер. — М.: Прогресс, 1987. — 864 с.
6. Криминалистика: учебник для юрид. высших учеб. заведений: в 2 ч. / под ред. А.И. Винберга, С.П. Митричева; Всесоюзный ин-т юрид. наук Минюста СССР. — М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1950. — Ч. 1. — 304 с. (автор гл. XII «Следственный эксперимент» — П.И. Тарасов-Родионов).
7. Курс уголовного судопроизводства: учебник: в 3 т. / под ред. В.А. Михайлова. — Т. 2: Досудебное производство. — М.: Изд-во Моск. психолого-соц. ин-та; Воронеж: Модэк, 2006. — 856 с. (авт. гл. 38 «Следственный эксперимент» — В.А. Михайлов).
8. Подопригора, А.А. Новый справочник следователя: осмотр, освидетельствование, следственный эксперимент / А.А. Подопригора, В.И. Игнашин. — Ростов н/Д: Феникс, 2006. — 256 с.
9. Советская криминалистика: учеб. пособие для юрид. высших учеб. заведений: в 2 ч. / под ред. С.П. Митричева, Н.В. Терзиева. — М.: ВЮЗИ, 1958. — Ч. 1. — 428 с. (авт. гл. IX «Следственный эксперимент» — В.П. Колмаков).
10. Григорьев, В.Н. Уголовный процесс: учеб. пособие / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин. — М.: Эксмо, 2008. — 400 с.
11. Белкин, Р.С. Эксперимент в следственной, судебной и экспертной практике / Р.С. Белкин. — М.: Юрид. лит., 1964. — 233 с.
12. Белкин, Р.С. Эксперимент в уголовном судопроизводстве: методическое пособие / Р.С. Белкин, А.Р. Белкин. — М.: Норма : Инфра-М, 1997. — 160 с.

**О.Н. Полуда,**  
кандидат юридических наук, доцент  
кафедры истории государства и  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**O.N. Poluda,**  
Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of the History of State  
and Law of Saratov State Law Academy  
poluda77@gmail.com

### **Идея законности в правовой мысли России в 60–90-е годы XVIII века**

**Аннотация:** в статье рассматривается эволюция взглядов Екатерины II на законность и правопорядок. Раскрывается мысль о том, что законность в теории главы государства должна была выступать гарантией стабильности и безопасности монархического и сословного строя. Идея формально-юридического равенства носила декларируемый характер. Сущность законов в большей степени определялась идеей сословности.

**Ключевые слова:** идея законности, правопорядок, формально-юридическое равенство, справедливость, самодержавие, Комиссия для создания нового Уложения.

### **The idea of legality in the legal thought of Russia in the 60-90-ies XVIII century**

**Abstract:** the purpose of the article is to identify the genesis and development of the idea of legality in the reign of Catherine II, examines the evolution of the empress's views on law and order. The idea is revealed that the legitimacy in the theory of the head of state should have been a guarantee of the stability and security of the monarchical, estate system. The idea of formal legal equality was declared in nature. The essence of the laws was largely determined by the idea of estate.

**Keywords:** the idea of legality, the rule of law, formal legal equality, justice, autocracy, the Commission to create a new code.

В российском обществе всегда существовало и существует стремление к справедливости, к установлению порядка в общественной жизни. Эти цели не имеют временных границ, однако средства для их достижения неизменно находятся в тесной взаимосвязи с определенным уровнем развития государственно-правовой организации общества, господствующей идеологией и иными факторами. Стабильный общественный порядок, как известно, достигается не только с помощью правовых и других социальных норм, но и их соблюдения, то есть законности [1, с. 167–168]. Исследуя разнообразные подходы к понятию законности, теоретики права отмечают его политизированность и идеологизированность, зависимость от устремлений различных правящих элит, которые придают категории законности нужное содержание [2, с. 6].

В современном демократическом обществе законность представляет социальную ценность, выступая гарантией необходимой правовой безопасности в обществе. Борьба с беззаконием составляет сегодня



---

задачу не только государства, его органов и учреждений, но и всего общества в целом. По этому поводу высказывается мнение о необходимости всех и каждого активно защищать свои субъективные права, а также права других членов социума, следовательно, участвовать в укреплении правопорядка в целом, что нисколько не утратило своей ценности [3, с. 9].

Изучение эволюции идеи законности, постулируемой императрицей Екатериной II, в философии права и практике, выяснение ее содержательной стороны через призму взглядов законодателя на справедливое общественно-государственное устройство — цель настоящей статьи.

Российская императрица Екатерина Великая находилась под влиянием взглядов представителей западноевропейского Просвещения о равенстве гражданских прав и свобод, о роли закона в государстве, о народном представительстве. О выдающихся ее делах высказывался сенатор А.И. Бибиков, один из крупных деятелей второй половины XVIII в., про которых А.С. Пушкин писал: «...из сей стаи славных Екатерининских орлов...». По мнению А.И. Бибикова, наиболее плодотворный период правления императрицы был связан с ее инициативой создания Комиссии для подготовки нового Уложения, «дела... законодательницы россиян пребудут в сердцах их в роды родов неизгладимы» [4, с. 6].

В XVIII в. государственно-правовое развитие России определялось активной реформаторской деятельностью Петра I, постулирующего доктрину регулярного государства, и идеологией просвещенного абсолютизма Екатерины II. Анализ истории России показывает, что настоящей язвой общественно-государственного строя была коррупция. Наглядной иллюстрацией масштабов взяточничества является случай, когда дворяне одного из уездов проектируют в наказе своему депутату следующую меру против этого зла: «О богоненавистном по делам лихоимстве... не позволено ли будет, во всех местах присутствующих, секретарей и приказных служителей обязать присягою, чтобы они ко взяткам не касались; виновных же во взяточничестве, как бы мала взятка не была, подвергать "натуральной смертной казни" [4, с. 44–45]. Объективная реальность настоятельно требовала от власти создания разумной законодательной и материальной базы для организации эффективной работы государственного аппарата. Вторая половина XVIII в. отмечена крестьянскими волнениями, вызванными тяжелым, безысходным положением крепостных. По свидетельству И.И. Дитятина, в год восшествия императрицы на престол «в явном возмущении крестьян считалось: пятьдесят тысяч заводских и полторы тысячи монастырских и помещичьих», для умиротворения восставших власть не единожды применяла не только ссылку на Нерчинские заводы, но также оружие и даже пушки [4, с. 46].

За время своего путешествия летом 1767 г. по Волге императрица получила более шестисот челобитных от крестьянских обществ различных губерний, но одинаково находившихся в тяжелейшем социально-

---

экономическом положении. Екатерина II и ее правительство хорошо знали первопричины волнений в обществе, характер этого рода явлений и осознавали острую необходимость коренных мер. Императрица была настроена предпринять меры, кроме военных экзекуций, которые носили бы более глубокий характер, чем «штыки и пушки».

Руководствуясь идеями гуманизма и политической свободы, высказанными Ш.Л. де Монтескье, осознав имеющиеся проблемы российской действительности, императрица активно взялась за «дела законодательные». Указом от 14 декабря 1766 г. Правительствующему Сенату подтверждалось намерение императрицы выстроить правовой порядок. Екатерина II этим актом инициировала создание Комиссии, которая должна была состоять из депутатов, на чьи плечи ложилась работа над проектом нового Уложения. Принятый закон должен был «укрепить и защитить отечество... узаконить такие государственные учреждения, кои велят бы к соблюдению доброго во всем порядка» [5].

Постулат о законе как основной силе нового общественного порядка формулировался следующим образом. Власть, принимая новое Уложение, сама должна следовать закону, открывать «дорогу к достижению правосудия» и справедливости. В свою очередь подданные обязаны пребывать «в благодарности и послушании», что, по мысли императрицы, обеспечит «благоденствие, тишину и спокойствие государственное» [5].

Консолидирующим началом для власти и общества выступала политическая прагматика. Подчеркивалось общегражданское значение законодательной деятельности, акцент делался на обоюдном интересе государства и общества, представленного народными депутатами. Правовая активность образованных, инициативное поведение «благородных членов общества» предполагали большую результативность законодательной деятельности.

Идеи законности и правопорядка получили дальнейшее развитие в «Наказе, данном Комиссии о сочинении проекта Нового Уложения» императрицы [6]. Заботы о создании такого закона, который никакая власть не могла бы преступить, делали неизбежным обращение императрицы к содержанию конструкции верховной власти. Обращаясь к основам правового уклада в России, Екатерина II писала, что «государь есть самодержавный, ибо никакая другая, как только соединенная в его особе власть, не может действовать сходно с пространством столь великого Государства» (п. 9). «...Государь есть источник всякой государственной и гражданской власти (п. 19)» [6]. Сказанное предопределяло абсолютную монархию как единственно возможную форму правления для России. Вопрос об ограничении власти монарха «коренным» законом, т. е. конституцией, перед самой императрицей не стоял.

О справедливом общественном устройстве и о роли закона в государстве автор «Наказа...» писала, что каждый гражданин должен находиться под защитой законов, которые «...не стесняли бы его благосостояния, но защищали его от всех...» (п. 3) [6]. Закон призван обеспечивать спокойствие и приносить пользу людям, независимо от

---

их состояния. Общество, писала Екатерина II, должно быть уверено, что все граждане подвержены одним и тем же законам (п. 34) [6].

Западноевропейские доктрины о юридической свободе, выступавшей гарантией спокойной и безопасной жизни народа, легли в основу политико-правовых воззрений императрицы. В частности, идея Ч. Беккариа о формально-юридическом равенстве как основе справедливого общественного устройства, которая противопоставлялась тирании, самоволию, насилию и невежеству [7, с. 230].

Ш.Л. де Монтескье писал: «Главная сила человеческих законов состоит в том, чтобы люди их боялись» [8, с. 60]. Такого же взгляда придерживалась и императрица: «Свобода всего общества возможна тогда, когда один гражданин не боится другого, а бояться все одних законов» (п. 39) [6].

В то же время гражданское общество, по мысли законодателя, имеет свой природный порядок вещей: в нем одни правят и повелевают, а другие повинуются (п. 230) [6]. Автор «Наказа...» акцентировал внимание депутатов Комиссии на сословной исключительности дворянства, правовому положению которого отводилась значительная часть трактата. Дворянству открывались все возможности роста на военной и гражданской службе (п. 368) [6]. «Достоинство дворянское» состояло в верности и служении отечеству. К городскому населению относились мещане, занимавшиеся торговлей и ремеслами, в силу этого «приносящие немалую пользу государству» (п. 377) [6].

Относительно крепостных крестьян в «Наказе...» имелись отдельные замечания. Так, рекомендовалось «избегать случаев приводить людей в неволю, разве крайняя необходимость к учинению того привлечет... для пользы государственной». Вместе с тем земледельцы императрицей провозглашались кормильцами всех сословий (п. 358) [6]. Объясняя пробелы «Наказа...» в части улучшения правового положения крепостного крестьянства, Екатерина II говорила, что ей пришлось переделать его текст, исключив «опасные места» [4, с. 8]. В противном случае большой дворянский бунт мог стать реальностью.

Для законности, как известно, недостаточно только наличия справедливых законов, необходимо их строгое выполнение специальными органами, в том числе и контролирующими соблюдение законов. В своем философско-политическом трактате Екатерина II уделила должное внимание и этому аспекту законности. Так, Сенату она отводила роль «хранителя законов» (п. 28), блюстителя воли государыни императрицы, правосудию и роли судьи в процессе посвящалась отдельная глава [6, гл. IX]. Специальному органу, следящему за соблюдением законодательства, — прокуратуре и, в частности, генерал-прокурору императрица отводила особую роль, о чем свидетельствовал «Генерал-прокурорский Наказ при Комиссии о составлении проекта нового Уложения, по которому и Маршалу поступать» [9]. В соответствии с ним на генерал-прокурора возлагалась обязанность осуществлять надзор за законностью деятель-

---

ности самих депутатов Комиссии, чтобы действия последних «не были обращены во вред отечеству» [9]. Неслучайно, в правление Екатерины II одной из ключевых государственных должностей становится должность генерал-прокурора, который фактически находился над всеми должностными лицами и государственными учреждениями. Доверительные отношения князя А.А. Вяземского — «блюстителя политического интереса императрицы», занимавшего высший прокурорский пост без малого 29 лет, с Екатериной Великой были самостоятельным предметом исследований ученых [10; 11].

Таковы теоретические воззрения императрицы Екатерины Великой на проблему справедливого общественного устройства и законности в контексте рационалистической философии и российской действительности. Идеи составляют один из важнейших элементов прогресса, вместе с тем, как показала практика, наиболее условный в своем проявлении и влиянии на понятия и действия людей. В связи с этим В. Герье справедливо отмечено, что чем значительнее обуславливающие прогресс идеи сами по себе, чем выше блага, которые они сулят, чем обширнее интересы, ими захваченные, и сильнее возбуждаемые ими страсти, тем легче они в жизни подвергаются искажению и тем чаще достигнутый на практике результат не соответствует сущности идеи [12, с. 2].

Русское общество оставалось разделенным обязанностями, привилегиями и противоположными интересами, в котором «благородные» не собирались отказываться от своих «природных» прав, а власть, по понятным причинам, на данном этапе их в этом не разочаровывала. Императрица последовательно в своих законодательных инициативах реализовывала идею сословной исключительности дворянства [13; 14].

Более поздние законодательные акты, принятые Екатериной II («Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» 1785 г.), также имели целью поощрить честолюбивое дворянство к пользе и службе Ее Величества и Отечества. Историк права Н.Н. Пчелин, анализируя дворянские наказания, отмечал разницу в целях власти и самого дворянства как сословной корпорации, стремящейся все к большей политической автономии. По его мнению, правительство намеренно наделяло отдельные сословия особыми гражданскими правами, а правами государственными лишь такими, которые давали бы почет и значимость сословия без основного и необходимого права, т.е. права участия в управлении государством [15, с. 3].

Есть все основания согласиться с выводом о том, что абсолютная монархия в правление Екатерины II укрепила свое положение. В целях сохранения политической стабильности самодержавие в иерархии государственных приоритетов и ценностных ориентиров являлось первичным перед интересами сословных корпораций. В результате правовое регулирование осуществлялось верховной властью избирательно, коррелируя с интересом и задачами государства на данном историческом этапе.

Итак, прогрессивные идеи европейской философии права о равенстве гражданских прав и свобод, главенствующей роли закона в государстве, идея народного представительства составили теоретическую основу политико-правовой идеологии Екатерины II. Содержание «Наказа» не следует рассматривать как легкомысленное увлечение новомодными принципами в духе французского либерализма. Скорее, это была своего рода попытка применить прогрессивные правовые взгляды, в частности, о верховенстве закона, о безусловном исполнении его требований всеми участниками правоотношений, о наличии соответствующих органов власти, призванных гарантировать безопасность подданных, с учетом потребностей Российского государства. Руководствуясь идеями гуманизма, юридического равенства, законности и справедливости, воспринятых в сочинениях прежде всего Ч. Беккариа и Ш.Л. де Монтескье, императрица пыталась соотносить их с монархической формой правления и идеей сословной исключительности.

Екатерина II предложила свой взгляд на правовой порядок, в котором законность находилась в органической взаимосвязи с публичным интересом, принося пользу государству. В процессе реализации законности публичный интерес доминировал над социальной ценностью. Власть гарантировала привилегии отдельным сословиям; гражданские права и свободы, их наличие и осуществление было связано с несением службы во благо государства. Реализация законности, по мнению Екатерины II, должна была зависеть как от специальных органов государственной власти, так и от подданных с абсолютным пониманием своих гражданских обязанностей и развитым чувством долга по отношению к государству.

#### Список литературы:

1. Малько, А.В. Учебник по теории государства и права / А.В. Малько. — Пенза, 2002.
2. Рыбаков, В.А. Законность: к вопросу о понятии // Вестник Омского университета. Серия «Право». — 2013. — № 2 (35). — С. 6–11.
3. Демидов, П.В. Частное правовое принуждение: историческая ретроспектива // История государства и права. — 2006. — № 2. — С. 9–11.
4. Дитятин, И.И. Екатерининская комиссия 1767 г. о сочинении проекта нового уложения / И.И. Дитятин. — Ростов н/Д, 1905.
5. Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта нового Уложения и о выборе в оную Депутатов: Указ от 14 декабря 1766 г. // Полное собрание законов Российской империи. 1-собр. Т. XVII. 1830. № 12.801.
6. Наказ, данный Комиссии о сочинении проекта Нового Уложения от 30 июля 1767 г. // Полное собрание законов Российской империи. 1-собр. Т. XVIII. 1830. № 12.949.
7. Беккариа, Ч. О преступлениях и наказаниях: биографический очерк и перевод М.М. Исаева / Ч. Беккариа. — М., 1939.
8. Монтескье, Ш.Л. Дух законов: в 3 ч. / Ш. Л. Монтескье; пер. Е. Карнеева. — СПб., 1839. — Ч. 3.

---

9. Генерал-прокурорский Наказ при Комиссии о составлении проекта нового Уложения, по которому и Маршалу поступать от 30 июля 1767 г. // Полное собрание законов Российской империи. 1-собр. Т. XVIII. 1830. 12.950.

10. Веретенников, В. К истории екатерининской генерал-прокуратуры / В. Веретенников. — Харьков, 1914.

11. Градовский, А.Д. Высшая администрация в России XVIII века и генерал-прокуроры / А.Д. Градовский. — СПб., 1866.

12. Герье, В. Понятия о власти и о народе в наказах 1789 года / В. Герье. — М., 1884.

13. Сенатский указ «О неподавании прошений Ее Императорскому Величеству, минуя надлежащие Присутственные места, и о штрафах и наказаниях, определенных за преступление сего указа» от 19 января 1765 г. // Полное собрание законов Российской империи. 1-собр. Т. XVII. 1830. № 12.316.

14. Сенатский указ «О бытии помещичьим людям и крестьянам в повиновении и послушании у своих помещиков, и о неподавании челобитен в собственные Ее Величества руки» от 22 августа 1767 г. // Полное собрание законов Российской империи. 1-собр. Т. XVIII. 1830. № 12.966.

15. Пчелин, Н.Н. Екатерининская комиссия «О сочинении проекта Нового Уложения» и современное ей русское законодательство / Н.Н. Пчелин. — М., 1915.

**И.С. Судоргина,**

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры истории  
государства и права Саратовской  
государственной юридической  
академии*

**I.S. Sudorgina,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
of the Department of the History of  
State and Law of the Saratov State  
law Academy*

### **Социально-правовые идеи Н.Г. Чернышевского в романе «Что делать?»**

**Аннотация:** *политическая деятельность Н.Г. Чернышевского, его влияние на умы современников, а также идеи преобразований Российского государства продолжают оставаться актуальными и сегодня. Многие из его реформаторского наследия получили реальное воплощение. Концепция Н. Г. Чернышевского предполагала начать переустройство России с семейно-брачных отношений, а не слома всей государственной системы, так как на тот момент в стране объективно отсутствовали силы, способные совершить демократическую революцию.*

**Ключевые слова:** *социально-правовая доктрина, революционный демократ, эпоха Просвещения, социально-революционная идеологическая концепция.*

### **Social and legal ideas of N.G. Chernyshevsky in the novel “What to do?”**

**Abstract:** *the political activity of N.G. Chernyshevsky, his influence on minds of contemporaries, as well as the ideas of transformation of the Russian state continue to be relevant today. Much of his reform legacy has been translated into real life. The concept of N.G. Chernyshevsky suggested that reorganization of Russia should begin with family and marriage relations, not with the breaking of the entire state system, since at that time there were objectively no forces in the country capable of making a democratic revolution.*



---

*Keywords: social and legal doctrine, revolutionary democrat, the age of Enlightenment, social revolutionary ideological concept.*

Одна из колоссальнейших фигур XIX в., чьи произведения будоражили умы его современников, формировали общественно-политическое мнение, продолжали влиять на политико-правовую мысль последующих поколений, — Николай Гаврилович Чернышевский (12(24) июля 1828 — 17(29) октября 1889 г.).

Так же как и реформы Александра II, роман Н.Г. Чернышевского «Что делать?» взорвал общество Российской империи 60-х годов XIX в. Сразу после публикации роман был запрещен как вредное для государства произведение, и запрет был снят только в 1905 г., после Первой русской революции. Многие из современников писателя восприняли его как руководство к действию, как «Катехизис» революционного демократа, и, несмотря на все предпринятые правительством меры по его уничтожению, популярность романа была такова, что его переписывали от руки и распространяли в списках, хотя чтение подобной литературы преследовалось по закону [1, с. 200; 2, с. 100].

Некоторые исследователи творчества Н.Г. Чернышевского утверждали, что писатель предпринял обдуманый ход, позволивший обмануть цензуру, которая пропустила роман, посчитав его банальной любовно-детективной историей [3].

Другие считали, что цензура специально пропустила этот роман, полагая, что он сам себя дискредитирует как «аморальная самопародия», «бездарное и циничное произведение»<sup>1</sup>. Однако рассмотрение художественных достоинств и недостатков романа не входит в рамки данной статьи, так как приоритетом является социально-правовой аспект влияния личности автора и его идей на общественное мнение и общегосударственную ситуацию в стране.

На протяжении всей жизни Н.Г. Чернышевский пытался создать инструмент универсального разрешения всех проблем человеческого существования, написать новую энциклопедию современной науки, в которой предполагал вывести формулу социальной гармонии, а следовательно, и государственно-политической стабильности.

Будучи истинным представителем эпохи Просвещения, он последовательно воплощал в жизнь основные идеи представителей этого направления политико-правовой мысли. Осознавая тот факт, что Россия второй половины XIX в. не готова к революционному изменению государственно-правового механизма, писатель создал собственную программу перехода к абсолютно новой модели государственного устройства. Начинать переустройство общества и государства, по Чернышевскому, следовало с освобождения личности, причем как нравственно, так и физически. С этой целью автор нарисовал образ

---

<sup>1</sup> В основном это была критика со стороны его «товарищей по творческому цеху»: Л.Н. Толстого, И.С. Тургенева, В.В. Набокова и др.

---

«нового человека» — позитивиста, рационалиста, человека действия, способного на жертвы ради идеи. «Новые люди», по мнению автора, должны были руководствоваться принципом «разумного эгоизма», т.е. получать моральное удовлетворение от своих поступков во имя общественной пользы.

Н.Г. Чернышевский, понимая, что в России объективно отсутствуют силы, способные совершить буржуазную революцию, предложил иной подход к реализации лозунга просвещенцев: «Свобода! Равенство! Братство!». Он закодировал свою программу в снах героини романа-идеи «Что делать?».

После публикации романа Н.Г. Чернышевский стал восприниматься многими современниками как «новый Мессия».

В качестве «Катехизиса» (даже имя главной героини — Вера. — И.С.) молодого поколения 60-х годов XIX в. роман призывал «проницательных читателей» [3, с. 36–38; Гл. XXXI: Беседа с проницательным читателем и изгнание его, с. 329–336] обратиться к разуму и, следуя теории «разумного эгоизма», получить истинную свободу [3]. Основа его программных принципов — четвертый сон Веры Павловны, в котором нарисовано светлое будущее человечества, некая утопическая коммуна, где все свободны, счастливы и трудятся для всеобщего блага — таким представлялось Н.Г. Чернышевскому идеальное государство: «Эта сторона так и называется Новая Россия» [3, с. 391–411]. Женщины там имеют равные права с мужчинами: «Когда мужчина признает равноправность женщины с собою, он отказывается от взгляда на нее, как на свою принадлежность. <> если ты хочешь одним словом выразить, что такое я, это слово — равноправность» [3, с. 391–411]. Они, утверждал писатель, заслуживают компенсации за все века угнетения, поэтому он предлагал не только даровать им «право на неверность», но и сделать это их преимущественным правом.

Одним из далеко идущих моральных последствий этих взглядов, по замыслу писателя, была идея о необходимости предоставления женщине сексуальной свободы — из соображений гуманности.

Брак, для Н. Г. Чернышевского, — это прежде всего долг и дело мужчины освободить и спасти женщину, дать ей возможность духовного развития и самосовершенствования.

Кроме того, писатель воспринимал брак как тройственный (или шире — плюралистический) союз, при котором любовные отношения связывают не двоих, а по меньшей мере троих.

Таким образом, писатель предлагал произвести переустройство семейной жизни, считая брак фундаментом для реформации общества и государства в целом, а это уже можно назвать морально-нравственной социальной революцией.

Решая вопрос о правах детей в подобных семьях, Н.Г. Чернышевский, как истинный антиконсерватор, утверждал, что не имеет значения, кто отец детей, рожденных в законном браке. Следуя принципу

---

рационализма, в качестве аргумента он предлагал руководствоваться правилами политической экономии. Говоря об общинной собственности, например, на землю, никому не приходило в голову искать конкретных лиц, являвшихся ее хозяевами, так же и с детьми [4, с. 325]. В жизни Н.Г. Чернышевский придерживался аналогичных принципов и считал своими всех детей, родившихся у Ольги Сократовны.

Биография Н.Г. Чернышевского служит доказательством того, что писатель пытался реализовать свои идеи в собственной жизни. Однако назвать его радикальным революционным демократом, на наш взгляд, нельзя. Его революция, по-видимому, связана с морально-нравственным преобразованием социальной сферы.

Конечно, Н.Г. Чернышевский видел необходимость кардинальных преобразований Российской империи XIX в., но понимал, что объективные обстоятельства свидетельствуют о невозможности совершения буржуазно-демократической революции, а самое главное, отсутствовали политические силы, способные ее совершить.

Историческая заслуга Н.Г. Чернышевского заключается в том, что ему все-таки удалось совершить социальную революцию — создать собственную политико-правовую программу социально-нравственного преобразования общества. Он предложил начать государственные реформы с изменения положения личности, а именно — положения женщины, т.е. законодательно уравнивать женщин в правах с мужчинами [3]. Все это, с точки зрения мыслителя, должно было привести к появлению социально-активного слоя «новых людей» [3, с. 291], а среди них наиболее радикально настроенных, способных на жертву ради всеобщего блага — «особенных людей» (таких как Рахметов. — *И.С.*), т.е. профессиональных революционеров. При этом все «новые люди», по Чернышевскому, опираются в своих действиях на принцип разумного эгоизма, а вовсе не на религиозно-нравственные каноны.

Затем, по мнению Н.Г. Чернышевского, необходимо было реформировать социально-государственную основу общества, т.е. пересмотреть и законодательно закрепить новые семейно-брачные отношения. С этой целью мыслитель предлагал узаконить прелюбодеяние для женщин, так же как и для мужчин, и ввести новое понятие института брака как союза трех и более людей. Кроме того, все дети в таком браке, по замыслу Н.Г. Чернышевского, должны были иметь одинаковые права в отношении наследования.

Следующий этап — это формирование идеального социалистического общества и государства нового типа, где все граждане имеют равные права и возможности реализации своих интересов; основа такого процветающего общества — труд на всеобщее благо и гармонизация внутригосударственных отношений. Для Н.Г. Чернышевского идеальное государство — объединение определенных социальных институтов, главными из которых являются мастерские-фалансте-

---

ры — в городах и фермерские коммуны — в сельской местности [3, с. 391–411].

В качестве заключения отметим, что идеи Н.Г. Чернышевского и главный труд его жизни «Что делать?» оказали исключительное влияние не только на современников писателя, но и на ряд последующих поколений. Молодежь зачитывалась им и стремилась воплотить его идеи в жизнь. Будущие революционные вожди, такие как В.И. Ленин, И.В. Сталин, считали его труды программным руководством для создания будущего социалистического, а потом и коммунистического государства [5, с. 651; 6, с. 342; 7, с. 50].

Таким образом, именно прокламация Н.Г. Чернышевского «Барским крестьянам от их доброжелателей поклон» [8] дала повод исследователям творческого наследия писателя причислить его к радикальным революционным демократам, однако до сих пор вызывает сомнение само авторство данного опуса<sup>1</sup>.

Кроме того, в документе отсутствует прямой призыв к революционным действиям: «Так вот оно какое дело: надо мужикам всем промеж себя согласие иметь, чтобы заодно быть, когда пора будет. А покуда пора не пришла, надо силу беречь, себя напрасно в беду не вводить, значит спокойствие сохранять и виду никакого не показывать. <>

А когда все готовы будут, значит везде поддержка подготовлена, ну, тогда и дело начинай. А до той поры рукам воли не давай, смиренный вид имей, а сам промеж своим братом мужиком толкуй да подговаривай его, чтобы дело в настоящем виде понимал» [8].

Из самого текста следует — мыслитель хорошо понимал, что в России объективно отсутствуют условия и силы, способные совершить демократическую революцию. Единственный выход из кризисной ситуации в стране он видел в планомерной подготовке и проведении социально-правовых преобразований, то есть внесения изменений в законодательство в отношении правового положения отдельных социальных категорий, например женщин, детей, государственных и удельных крестьян, солдат и офицеров и т.п.

Начинать глобальные социально-правовые реформы в России Н.Г. Чернышевский предлагал с изменения основной ячейки общества — семьи. По его замыслу, необходимо было закрепить равные права женщин и мужчин, дать новое определение понятию «брак», соответственно, пересмотреть отношение к правам детей, рожденных от такого брака.

Таким образом, Н. Г. Чернышевский предполагал начать социальную революцию не с активных боевых действий, а с формирования нового общественно-политического мнения, и следовательно, революционного самосознания каждой личности и народа России в целом.

<sup>1</sup> Хотя литературовед М.И. Перпер еще в 1975 г. использовала графологический анализ для идентификации почерка А.В. Захарьина, записавшего прокламацию под диктовку писателя, сама стилистика прокламации, с моей точки зрения, говорит об обратном.

---

**Список литературы:**

1. Паперно, И.Б. Семиотика поведения: Николай Чернышевский — человек эпохи реализма / И.Б. Паперно. — М.: Новое литературное обозрение, 1996. — 207 с.
  2. Скафтымов, А. Жизнь и деятельность Н.Г. Чернышевского / А. Скафтымов. — 2-е изд., испр. и доп. — Саратов: Областное изд-во, 1947. — 104 с.
  3. Чернышевский, Н.Г. Что делать? Из рассказов о новых людях / Н.Г. Чернышевский. — М.: Госиздат, 1963.
  4. Никифоров, Я.А. Модернизационная концепция социальных изменений в социологическом дискурсе Н. Г. Чернышевского: дис. ... д-ра социол. наук / Я.А. Никифоров. — Саратов, 2013. — 325 с.
  5. Ленин, В.И. О литературе и искусстве / В. И. Ленин. — М.: Гослитиздат, 1960. — 783 с.
  6. Ленин, В.И. Полн. собр. соч. / В.И. Ленин. — 5-е изд. — М., 1959. — Т. 5. — 550 с. («Что делать? Наболевшие вопросы нашего движения»).
  7. Сталин, И.В. Сочинения / И. В. Сталин. — М.: ОГИЗ, 1946. — Т. 1. («Как понимает социал-демократия национальный вопрос?»).
  8. Чернышевский, Н.Г. Барским крестьянам от их доброжелателей поклон // Революционный радикализм в России: век девятнадцатый. Документальная публикация / ред. Е.Л. Рудницкая. — М.: Археографический центр, 1997. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/chern.htm>
-

---

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
КАФЕДРА ТЕОРИИ И ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОГО УНИВЕРСИТЕТА ГПС МЧС РОССИИ •

---

**В.А. Винокуров,**  
доктор юридических наук,  
заслуженный юрист Российской  
Федерации, профессор кафедры  
теории и истории государства  
и права Санкт-Петербургского  
университета ГПС МЧС России

**С.Б. Немченко,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
начальник кафедры теории  
и истории государства и  
права Санкт-Петербургского  
университета ГПС МЧС России

**К.В. Шафигулин,**  
студент  
факультета экономики и права  
Санкт-Петербургского  
университета ГПС МЧС России

**V.A. Vinokurov,**  
Doctor of law,  
Honored lawyer of Russian Federation,  
Professor of the Department of theory  
and history of state and law  
of the St. Petersburg University State  
fire service of EMERCOM of Russia  
pravo.kaf\_tigr@mail.ru

**S.B. Nemchenko,**  
Candidate of Law, Associate Professor,  
Head of the Department of theory and  
history of state and law  
of the St. Petersburg University State  
fire service of EMERCOM of Russia  
nemchenko-st@mail.ru

**K.V. Shafigulin,**  
Student of the Faculty of Economic and Law  
of the St. Petersburg University State  
fire service of EMERCOM of Russia  
kusha1@bk.ru

### **Об особом правовом режиме чрезвычайной ситуации**

**Аннотация:** в статье анализируются законодательные нормы Российской Федерации, предусматривающие возможность введения чрезвычайной ситуации; исследуются мнения ученых и практика издания нормативных правовых актов, использующих понятие «режим чрезвычайного положения», который официально не установлен. Обосновано наличие в рамках действующего законодательства чрезвычайной ситуации как части особого правового режима чрезвычайного положения, а также сформулировано предложение о разработке и принятии отдельного федерального закона, официально устанавливающего особый правовой режим чрезвычайной ситуации.

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, особые правовые режимы, административно-правовой режим, режим чрезвычайного положения, чрезвычайная ситуация, режим чрезвычайной ситуации, государственное управление, функция государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

### **On the special legal regime emergency situation**

**Abstract:** the article analyzes the legislative norms of the Russian Federation, providing for the possibility of introducing an emergency situation; the opinions of scientists and the practice of issuing normative legal acts using the concept of “state of emergency”, which is not officially established. It justifies the presence in the framework



---

*of the current legislation of emergency as a special legal regime of emergency, and also suggested the development and adoption of a separate Federal law formally establishing a special legal regime of emergency.*

**Keywords:** *Constitution of the Russian Federation; special legal regimes; administrative and legal regime; state of emergency; emergency situation; a state of emergency; public administration; emergency situations public function.*

Регулирование вопросов, связанных с введением чрезвычайных ситуаций в России или в ее отдельных местностях, осуществляется несколькими федеральными законами, в большинстве из которых определяются полномочия органов и должностных лиц в условиях чрезвычайной ситуации. Комплексный документ (по примеру существующих правовых режимов), вобравший в себя все вопросы, связанные с чрезвычайными ситуациями, отсутствует. Этому имеется определенное объяснение.

Конституция Российской Федерации предусматривает возможность введения чрезвычайного положения, но «при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом» (ч. 2 ст. 56) [1].

Во исполнение упомянутой нормы в 2001 г. был принят Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», который урегулировал практически все вопросы, связанные с чрезвычайным положением как особым правовым режимом [2]. Статьей 3 указанного Федерального конституционного закона определено, что чрезвычайное положение вводится при наличии определенных обстоятельств, одним из которых являются чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, а также чрезвычайные экологические ситуации. Поскольку чрезвычайная ситуация выступает частью особого правового режима чрезвычайного положения, то для введения режима чрезвычайного положения, связанного именно с чрезвычайной ситуацией, требуется соблюдение порядка, ограничений и других организационных норм, предусмотренных в том числе и для введения чрезвычайного положения, связанного с попытками насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, массовыми беспорядками и другими перечисленными в законе обстоятельствами.

Следовательно, для введения режима чрезвычайного положения, возникшего, например, в связи с чрезвычайными обстоятельствами природного характера (загрязнение, землетрясение и т.п.), и необходимостью проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ для ликвидации последствий этих обстоятельств, Президенту Российской Федерации и другим органам государственной власти необходимо соблюсти процедуру, установленную Федеральным законом «О чрезвычайном положении», учитывая также нормы Федерального закона «О безопасности» [3]. Главе госу-

---

дарства сначала требуется получить и оценить предложения Совета Безопасности Российской Федерации о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и/или преодолению их последствий и о введении чрезвычайного положения (подп. «а» и «в» п. 4 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О безопасности»), затем издать соответствующий указ, обнародовать его и направить в Совет Федерации и в Государственную Думу. Далее этот указ должен быть рассмотрен Советом Федерации и утвержден или не утвержден (ст. 4, 6, 7 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»). В случае если указ главы государства о введении чрезвычайного положения не утверждается Советом Федерации, то через 72 часа после обнародования данного указа нужно начинать все сначала. Лишь после этого возможно реальное исправление ситуации, возникшей в результате природного катаклизма.

Как видим, даже при отсутствии вопросов, связанных с необходимостью защиты основ конституционного строя, только для решения ситуаций, возникших в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, необходимо пройти довольно затратную (в первую очередь, по времени) процедуру, что, конечно, негативно отразится на ликвидации последствий стихийных бедствий.

Для решения вопросов, связанных с защитой граждан Российской Федерации и других лиц, находящихся на территории Российской Федерации, всех видов пространств в пределах Российской Федерации, объектов различного назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в 1994 г. был принят Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [4]. В нем установлены полномочия государственных и муниципальных органов, их должностных лиц; определены права и обязанности граждан; урегулированы вопросы финансового и материального обеспечения проводимых мероприятий; решены и другие вопросы, связанные с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Интересно, что при внесении в 2015 г. изменений в данный Федеральный закон, в п. 8 ст. 4.1 была включена фраза «При введении *режима (курсив наш — В.В., С.Н., К.Ш.)* чрезвычайной ситуации ...» [5], что не совпадает с нормами Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» [2].

В определенной части вопросы, связанные с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций, урегулированы Федеральным законом «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [6], где разрешаются вопросы создания аварийно-спасательных служб, а также правовые вопросы деятельности спасателей, принимающих участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Отсутствие четкости в понимании того, чем является чрезвычайная ситуация: частью правового режима чрезвычайного положения или от-

дельным правовым режимом, привело к тому, что законодатель включил в ряд федеральных законов словосочетание «режим чрезвычайной ситуации» вместо слов «чрезвычайная ситуация». Указанное словосочетание используется, в частности, в п. 1 ст. 26.3-3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7]; в ч. 3 ст. 8.32 и ч. 2 ст. 8.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [8] (правда, после внесения изменений, осуществленных в 2019 г.).

В 2010 г. при возникновении лесных пожаров и пожаров на торфяниках в отдельных субъектах Российской Федерации, входящих в Центральный и Приволжский федеральные округа, был издан Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» [9], которым для обеспечения пожарной безопасности была *объявлена чрезвычайная ситуация* в Республике Марий Эл, Республике Мордовия, Владимирской, Воронежской, Московской, Нижегородской и Рязанской областях.

Режим чрезвычайного положения не вводился, хотя в п. «в» ст. 8 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» сказано, что глава государства «вводит при чрезвычайных ситуациях в соответствии со статьями 56 и 88 Конституции Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение». Иначе говоря, при возникновении чрезвычайной ситуации, подобной пожарам 2010 г., Президент России должен был ввести режим чрезвычайного положения.

В дальнейшем Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2010 г. № 1007 «О дополнительных мерах по предотвращению и ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности» принято решение сохранить объявленный ранее *«режим чрезвычайной ситуации»*, связанной с обеспечением пожарной безопасности, в Республике Мордовия, Московской, Нижегородской и Рязанской областях» [10], а затем в связи с ликвидацией чрезвычайной ситуации в названных субъектах Российской Федерации указами главы государства был отменен *режим (!) чрезвычайной ситуации*, который юридически не вводился [11; 12].

Понятие «режим чрезвычайной ситуации» используется главой государства и в актах нормативного характера. Например, в подп. «д» п. 11 Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 1 января 2018 г. № 2 [13], и в подп. «к» п. 13 Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации

---

на период до 2025 г. и дальнейшую перспективу, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2018 г. № 585 [14].

Словосочетание «режим чрезвычайной ситуации» используется в документах и Совета Федерации, и Государственной Думы [15; 16]. Применяет в своих актах понятие режима чрезвычайной ситуации и высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации [17; 18].

Таким образом, на практике в федеральных законах, в актах главы государства, в актах парламентариев и в правительственных актах употребляется словосочетание «режим чрезвычайной ситуации», при этом в качестве правового режима состояние чрезвычайной ситуации не установлено. В связи с этим вызывает недоумение наличие в классификаторе правовых актов [19] в разделе «Административно-правовые режимы» режима чрезвычайной ситуации, который формально-юридически отсутствует в современном российском законодательстве.

Обратимся к теории вопроса, связанного с правовыми (юридическими) режимами. Правовой режим рассматривается учеными в различных аспектах. Так, С.С. Алексеев под юридическим режимом понимает «особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования — особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм» [20, с. 245]. Как «официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования» определяет правовой режим Д.Н. Бахрах [21, с. 422].

Современные издания рассматривают правовые режимы как институты административного права, поэтому содержат определения административно-правового режима, основанные на предшествующих работах ученых, согласно которым административно-правовой режим трактуется как «особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления» [22, с. 207]. А.Ф. Ноздрачев, обобщая множество предлагаемых в научной литературе определений административно-правового режима, полагает, что методологически более обоснованным является подход к этому определению как к «официально установленному особому порядку правового регулирования, отражающему совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, и направленному на обеспечение их устойчивого функционирования» [23, с. 42].

---

Исходя из представленных определений административно-правового режима, его признаков, следует, что чрезвычайная ситуация может и должна быть самостоятельным правовым режимом, тем более что на практике это понятие используется именно как особый правовой режим.

В то же время, по мнению ученых, административно-правовой режим должен во всех случаях устанавливаться федеральным законом, определяющим все основные аспекты структуры режима (субъекты и объекты, их статус, правила деятельности и действий, гарантии функционирования, ограничения и т.п.) [23, с. 57], поскольку, как отмечает В.Б. Рушайло, административно-правовые режимы вторгаются в сферу основных прав и законных интересов граждан [24, с. 23].

В монографии «Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика», подготовленной специалистами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, режиму чрезвычайной ситуации посвящен отдельный параграф. Автор данного параграфа А.В. Калмыкова объясняет суть чрезвычайной ситуации, необходимость и основания ее введения, приводит примеры и пишет: «В праве традиционно режим чрезвычайной ситуации относят к режимам специальным, целью которых является обеспечение стабильного порядка в государстве и обществе» [23, с. 93], однако не поясняет, в каком документе установлен режим чрезвычайной ситуации. В работе Е.С. Калиной отмечается отсутствие законодательного определения понятия «режим чрезвычайной ситуации», но делается вывод, что признаки чрезвычайной ситуации, перечисленные в определении понятия, приведенного в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера», «... позволяют рассматривать ее [чрезвычайную ситуацию] в качестве носителя правового режима», что «в свою очередь, дает нам полное право говорить о режиме чрезвычайной ситуации, несмотря на отсутствие такого термина в действующем законодательстве» [25, с. 33]. С указанными выводами нельзя согласиться, поскольку, как уже было отмечено выше, чрезвычайная ситуация является частью особого правового режима чрезвычайного положения, что зафиксировано в ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» [2] и подтверждено в полномочиях Президента Российской Федерации, установленных в ст. 8 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера» [4].

Учитывая существующую нормативно-правовую базу, мнения ученых и практическое использование понятия «режим чрезвычайной ситуации», в том числе различными государственными органами, полагаем необходимым на законодательном уровне установить особый правовой режим чрезвычайной ситуации, предусмотрев в специальном федеральном законе не только определение этого режима, но и все вопросы, связанные с его введением, включая ограничение прав

---

---

и свобод граждан. При этом потребуется внесение отдельных изменений в существующие законодательные акты, регулирующие в той или иной мере порядок введения чрезвычайной ситуации. Реализация указанного предложения, с одной стороны, снимет проблемы классификации административно-правовых режимов, официально отграничит данный режим от режима чрезвычайного положения, с другой стороны, позволит предусмотреть возможность введения особого режима чрезвычайной ситуации достаточно оперативно решениями не только федеральных органов государственной власти, но и решениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Кроме того, научное обоснование и последующее закрепление в законодательстве особого правового режима чрезвычайной ситуации, на наш взгляд, позволят улучшить состояние законодательного обеспечения функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

#### **Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 31, ст. 4398.
2. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 23, ст. 2277.
3. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 1, ст. 2.
4. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 35, ст. 3648.
5. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 119-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2015. — № 18, ст. 2622.
6. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 35, ст. 3503.
7. 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; — 2019. — № 18, ст. 2218.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 1, ч. 1, ст. 1; — 2019. — № 12, ст. 1219; — № 25, ст. 3162.
9. Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности: Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 966 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 32, ст. 4299.
10. О дополнительных мерах по предотвращению и ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности: Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2010 г. № 1007 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 33, ст. 4405.



11. О ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности, в Республике Мордовия, Московской и Нижегородской областях: Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2010 г. № 1037 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 35, ст. 4524.

12. О ликвидации чрезвычайной ситуации в Рязанской области, связанной с обеспечением пожарной безопасности: Указ Президента Российской Федерации от 26 августа 2010 г. № 1071 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 35, ст. 4531.

13. Основы государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 1 января 2018 г. № 2 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 2, ст. 411.

14. Основы государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2018 г. № 585 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 42, ч. 2, ст. 6447.

15. О мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации по предотвращению и ликвидации природных пожаров, сохранению и восстановлению лесов: постановление Совета Федерации от 3 апреля 2017 г. № 86-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2017. — № 14, ст. 2026.

16. Об информации Министра сельского хозяйства Российской Федерации Д.Н. Патрушева о реализации Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2025 годы и о ходе проведения осенних полевых работ в Российской Федерации в 2018 году: постановление Государственной Думы от 20 ноября 2018 г. № 5226-7 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 48, ст. 7324.

17. Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 2, ст. 121.

18. Правила введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2011 года № 376 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 21, ст. 2971.

19. О классификаторе правовых актов: Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2000. — № 12, ст. 1260.

20. Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. — М.: Юридическая литература, 1981. — Т. I. — 360 с.

21. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник для вузов. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — М.: Норма, 2004. — 768 с.

22. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. — М.: РГ-Пресс, 2015. — 568 с.

23. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здравовцева, О. А. Золотова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Контракт, 2017. — 528 с.

---

24. Рушайло, В.Б. Административно-правовые режимы: монография / В.Б. Рушайло. — М.: Щит-М, 2000. — 264 с.

25. Калина, Е.С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. — 2011. — № 12. — С. 31–35.

**А.Н. Тулаев,**

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права*

*Санкт-Петербургского  
университета ГПС МЧС России*

**Т.А. Грищенко,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного  
и международного права Санкт-  
Петербургского университета  
МВД России*

**A.N. Tulaev,**

*Candidate of law, Associate professor  
of theory and history of state and law  
Saint-Petersburg university of State  
fire service of EMERCOM of Russia*

**T.A. Grishchenko,**

*Candidate of law, Associate professor,  
Associate professor of constitutional  
and international law St. Petersburg  
University of the Ministry of internal  
Affairs of Russia  
Gta\_82@inbox.ru*

### **Обеспечение прав граждан на частную жизнь в решениях Конституционного Суда**

**Аннотация:** статья посвящена влиянию позиций Конституционного Суда РФ на трансформацию понятия «неприкосновенность частной жизни» в отечественной правовой системе в сторону последовательного расширения гарантий. Авторы анализируют ряд значимых решений Конституционного Суда, принятых в разное время, устанавливают их периодизацию, выявляют сложности в их реализации. Делается вывод о необходимости дальнейшего развития института гарантий неприкосновенности частной жизни.

**Ключевые слова:** ограничение конституционных прав граждан, Решение Конституционного Суда, правовые позиции, неприкосновенность частной жизни, частная жизнь.

### **Ensuring the rights of citizens to privacy in the decisions of the Constitutional Court**

**Abstract:** the article is devoted to the influence of the positions of the constitutional Court of the Russian Federation on the transformation of the concept of “privacy” in the domestic legal system towards the consistent expansion of guarantees. The authors analyze a number of significant decisions of the constitutional Court adopted at different times, establish the periodization of decisions and identify difficulties in the implementation of these decisions. The conclusions reached by the authors indicate the need to continue the development of the Institute of guarantees of privacy.

**Keywords:** restriction of constitutional rights of citizens, decision of the constitutional Court, legal positions, inviolability of private life, private life.

Конституционная концепция права на частную жизнь, реализуемая на практике через императивный тезис о недопустимости произвольного вмешательства и гарантии неприкосновенности,

с 1998 г. постепенно стала трансформироваться под влиянием решений Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ) в концепцию «широкого толкования права на частную жизнь» [1, с. 20].

ЕСПЧ воспринимает право на частную жизнь не как негативное право, а в качестве совокупности элементов сложносоставного института, выделяя следующие права: право на семью (создание, общение, материнство, усыновление и т.п.) [2–4]; право на тайну информации (тайна усыновления, врачебная тайна, конфиденциальная информация, тайна переписки, в том числе посредством сети Интернет и т.п.) [5–6]; право на жилище [7]; право на смену персональных данных [8]; право на защиту интимных аспектов жизни [9]; право на половую самоидентификацию [10, 11]; право на смену половой принадлежности [12].

Естественно, что столь широкое толкование права на частную жизнь в отечественной правовой доктрине встретило сопротивление, апогеем которого стало Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П [13], допустившее несоблюдение международных обязательств при их противоречии нормам Конституции России.

Обзор практики Конституционного Суда Российской Федерации с 2016 по 2019 г. практически не содержит решений, направленных на широкое толкование права на частную жизнь. Фактически постановление от 14 июля 2015 г. № 21-П определило новый этап развития концепции «права на частную жизнь» в России, пересмотрев приоритеты в пользу национальных, государственных интересов.

Такая трансформация требует пересмотра всех аспектов частной жизни, обеспеченных конституционными гарантиями, при этом наибольшего внимания заслуживают проблемы обеспечения прав на неприкосновенность частной жизни в особых правовых режимах. Именно в условиях чрезвычайных ситуаций наиболее остро чувствуются противоречия между частными и общенациональными интересами.

Авторы, основываясь на богатейшем доктринальном, опыте, накопленном в стенах Санкт-Петербургского университета МЧС России [14; 15], предприняли попытку рассмотреть основные противоречия в обеспечении конституционных прав граждан на частную жизнь через призму практики решений Конституционного Суда РФ.

В отечественной системе права «частная жизнь» фактически связана с принятием Конституции РФ, отсутствие института частной собственности и развитого гражданского общества не позволили развить идеи о неприкосновенности частной жизни раньше.

Определяя базовые причины медленного развития института частной жизни, Б.С. Эбзеев пишет: «Приоритет общественных нужд над индивидуальным началом как конституционный базис, вынужденное принятие индивидом установленных социальных ролей фактически предопределили ничтожность института частной жизни. Советский строй общества стремился к унификации индивида. Человеку не были оставлены даже самые потаенные уголки, включая семью и брак» [16, с. 5].

Данное обстоятельство объясняет длительность и некоторую непоследовательность развития идей неприкосновенности частной жизни. При этом многие факторы по-прежнему оказывают негативное влияние на обеспечение гарантий частной жизни: консервативный характер институтов российского права; популярность концепции коллективизма у значительной части общества; умаление ценности частной собственности; примат норм морали в обществе над нормами права; наличие культурно-исторических, религиозных, политических факторов, препятствующих прямому действию международного права [1, с. 24].

Статья 23 Конституции закрепила право на частную жизнь исключительно в «негативной трактовке свободы». Именно поэтому трансформация концепции права на частную жизнь находится в такой зависимости от правовых позиций Конституционного Суда РФ [17, с. 23].

Кратко рассмотрим наиболее интересные правовые позиции Конституционного Суда РФ, повлиявшие на развитие концепции неприкосновенности частной жизни, а также постараемся определить основные хронологические этапы трансформации исследуемого института.

Сохраняя историческую справедливость, начать обзор следует с позиции Конституционного Суда, выработанной еще до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. В настоящее время Решение Конституционного Суда от 18 декабря 1992 г. № 28-р не имеет юридической силы, поскольку толковало Конституцию РСФСР 1978 г., однако это был первый серьезный шаг к переосмыслению института неприкосновенности частной жизни. Данным решением суд дает расширенное толкование статьи 40 «Тайна переписки». Примечательно, что «расширенное толкование» гарантий тайны переписки как неотъемлемого элемента частной жизни, по мнению суда, не распространялось на переписку и телефонные переговоры, осуществляемые должностными лицами в официальных учреждениях.

С принятием Конституции Российской Федерации и формированием нового Конституционного Суда процесс «широкого толкования права на частную жизнь» стал интенсивно развиваться. Уже в 1996 г. Конституционный Суд Постановлением № 5-П [18] распространяет гарантии неприкосновенности частной жизни на «информацию, полученную представителем власти в ходе выполнения профессиональных обязанностей».

Суд определил, что при использовании в профессиональной деятельности информации, содержащей сведения о частной жизни лица, должны быть предприняты гарантии «недопустимости распространения». В данном конкретном случае имеет место расширенное толкование ст. 23, 24 Конституции Российской Федерации. Несмотря на то, что изначально данное постановление касалось деятельности депутатов Государственной думы, со временем практика его применения распространилась на широкий круг субъектов.

Вопросы о допустимости вмешательства в частную жизнь в рамках сбора профессиональной и служебной информации нашли свое развитие в Постановлении от 18 февраля 2000 г. № 3-П [19]. В данном решении суд, осуществив проверку на соответствие ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре» нормам Конституции, приходит к выводу о том, что ст. 23, 24, 29 Основного Закона гарантируют: «возможность для гражданина требовать предоставления ему собираемых органами государственной власти и их должностными лицами сведений, непосредственно затрагивающих его права и свободы и тем более касающихся его частной жизни, чести и достоинства».

Ограничение данной гарантии допустимо только при прямом указании в федеральном законодательстве (относительно содержания информации) и только в качестве исключения из правила.

Следующим шагом в развитии института неприкосновенности частной жизни послужило Определение Конституционного Суда от 30 сентября 2004 г. № 317-О [20]. В данном определении на соответствие Конституции были проанализированы нормы Налогового кодекса и ряда подзаконных актов, определяющих порядок сбора, хранения и обработки информации об имущественном положении граждан и организаций. Так, суд определил, что «в случае произвольного распространения в конкурентной или криминальной среде значимой информации об имущественном положении гражданина, его конституционному праву на неприкосновенность частной жизни будет причинен непоправимый ущерб».

В связи с этим Конституционный Суд счел ограниченный режим доступа к такой информации обоснованной гарантией на неприкосновенность частной жизни.

Следующей важной вехой в переосмыслении гарантий неприкосновенности частной жизни стала прямая интеграция практики ЕСПЧ в конституционный судебный процесс. В Постановлении от 27 июня 2012 г. № 15-П [21] Конституционный Суд исследовал правовые нормы, определяющие порядок признания гражданина недееспособным на предмет их соответствия конституционным положениям, основываясь на критериях дееспособности, выработанных ЕСПЧ в Постановлении по делу «Претти против Соединенного Королевства» от 2002 г. [22].

Данные критерии, согласно интерпретации ЕСПЧ, включают в себя: право на личную автономию, личное развитие, право самостоятельно развивать отношения с другими людьми [1, с. 22].

Основываясь на позиции ЕСПЧ, Конституционный Суд пришел к выводу, что действующий механизм признания человека недееспособным «порождает существенные риски и не исключает ошибок, упрощенного подхода к принятию решения, что ведет к нарушению конституционных гарантий» [21].

Такая позиция Конституционного Суда интересна вдвойне: во-первых, в ней оценке подлежала не конкретная норма права, а целый комплекс законов и подзаконных актов; во-вторых, это наглядный пример

---

прямой интеграции позиции ЕСПЧ в отечественный конституционный судебный процесс, реализуемый в соответствии со ст. 15 Конституции.

Отдельного внимания заслуживает позиция Конституционного Суда относительно реализации гарантий человека на неприкосновенность частной жизни после установления факта смерти. Вопросы допустимости распоряжения органами умершего сопряжены со множеством нравственных, этических, религиозных и правовых проблем. В связи с этим Определение Конституционного Суда № 224-О от 10 февраля 2016 г. [23] интерпретировало данный вопрос в соответствии с гуманистическими, светскими позициями, выработанными в практике ЕСПЧ. Так, Суд указал, что «из предписания ст. 23 Конституции РФ вытекает и обязанность законодателя обеспечить уважительное отношение со стороны любых третьих лиц к волеизъявлению лица по вопросам, касающимся его личной жизни, гарантируя его учет, в том числе после смерти данного лица». Эти же конституционные предписания, исходя из того, что неотъемлемым элементом частной жизни являются родственные и семейные отношения, предполагают необходимость уважительного отношения и создания условий для возможно полного учета мнения ближайших родственников умершего лица по тем вопросам посмертных отношений, по которым мнение самого умершего осталось невыявленным.

Большинство исследованных нами решений приняты Конституционным Судом в период с 1998 до 2015 г. После принятия Постановления от 14 июля 2015 г. № 21-П тенденция по активному развитию института «широкого толкования права на частную жизнь» заметно снизилась, позиции Конституционного Суда в период с 2016 по 2019 г. становятся все более осторожными.

За указанный период суд воздержался от прямых интерпретаций международных норм в сфере прав на частную жизнь, возросло число отказов к принятию обращений граждан по нарушению конституционного права на частную жизнь. Концепция «широкого толкования» постепенно сменяется императивным (негативистским) подходом «о недопустимости произвольного вмешательства», что, безусловно, может привести к сужению сферы применения данной конституционной гарантии.

В связи с этим показательно Определение № 274-О от 12 февраля 2019 г. «О смысле положений пункта 1 статьи 1521 и пункта 1 статьи 1522 ГК Российской Федерации». Указанные статьи определяют порядок и условия сбора, хранения и распространения информации о частной жизни гражданина, включая обнародование и дальнейшее использование его изображения, Конституционный Суд указал, что «по смыслу оспоренных положений допускается обнародование и использование изображения гражданина без его согласия, когда имеет место публичный интерес».

В контексте приведенных нами ранее решений Определение № 274-О является примером негативистского подхода к институту неприкосновенности частной жизни.

---

Безусловно, авторский взгляд на трансформацию института неприкосновенности частной жизни может быть подвергнут критике, поскольку рассматривает развитие данного института исключительно сквозь призму решений Конституционного Суда. Однако полагаем, что взгляды и суждения Конституционного Суда позволяют определить достаточно точно хронологию развития всего института неприкосновенности частной жизни.

Таким образом, определяя основные хронологические этапы трансформации института неприкосновенности частной жизни, авторы считают допустимым выделить три основных периода: 1) с 1993 по 1998 г. — первоначальный период формирования гарантий неприкосновенности частной жизни; 2) с 1998 по 2015 г. — период широкого толкования права на частную жизнь; 3) с 2015 по настоящее время — императивный подход к гарантиям частной жизни.

#### Список литературы:

1. Кротов, А.В. Концепция «широкого» толкования права на частную жизнь в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2018. — № 5. — С. 20–31.
2. Дело «Хорошенко против Российской Федерации (Khoroshenko v. Russia)»: постановление ЕСПЧ от 30 июня 2015 г. № 41418/04 // Бюллетень ЕСПЧ. — 2015. — № 7.
3. Дело «Котий против Украины (Kotiy v. Ukraine)» (жалоба № 28718/09): постановление ЕСПЧ от 5 марта 2015 г. // Бюллетень ЕСПЧ. — 2015. — № 7 (157).
4. Дело «Парадизо и Кампанелли против Италии (Paradiso and Campanelli v. Italy)» (жалоба № 25358/12): постановление ЕСПЧ от 27 января 2015 г. // Бюллетень ЕСПЧ. — 2015. — № 4 (154).
5. Дело «Апосту против Румынии (Apostu v. Romania)» (жалоба № 22765/12): постановление ЕСПЧ от 3 февраля 2015 г. № 22765/12 // Бюллетень ЕСПЧ. — 2015. — № 6 (156).
6. Дело «Драгоевич против Хорватии (Dragojevic v. Croatia)» (жалоба № 68955/11): постановление ЕСПЧ от 15 января 2015 г. // Бюллетень ЕСПЧ. — 2015. — № 4 (154).
7. Дело «Мисан (Misan) против Российской Федерации» (жалоба № 4261/04): постановление ЕСПЧ от 2 октября 2014 г. // Бюллетень ЕСПЧ. — 2015. — № 4 (154).
8. Дело «Анри Кисмун (Henry Kismoun) против Франции» (жалоба № 32265/10): постановление ЕСПЧ от 5 декабря 2013 г. // Бюллетень ЕСПЧ. — 2014. — № 4.
9. Дело «Седерман (Soderman) против Швеции» (жалоба № 5786/08): постановление ЕСПЧ от 12 ноября 2013 г. // Бюллетень ЕСПЧ. — 2014. — № 3.
10. Дело «Алексеев (Alekseyev) против Российской Федерации» (жалобы № 4916/07, 25924/08 и 14599/09): постановление ЕСПЧ от 21 октября 2010 г. // Бюллетень ЕСПЧ. — 2011. — № 11.
11. Дело «Е.В. против Франции» (жалоба № 43546/02): постановление от 22 января 2008 г. // Бюллетень ЕСПЧ. — 2008. — № 7.
12. Дело «Y.Y. против Турции (Y.Y. v. Turkey)»: постановление ЕСПЧ от 10 марта 2015 г. № 14793/08 // Бюллетень ЕСПЧ. — 2015. — № 7.
13. По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав чело-



века и основных прав и свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» в связи с запросом депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 21-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2015. — № 7.

14. Винокуров, В.А. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита. Курс лекций в конспективном изложении: учебное пособие / В.А. Винокуров, С.Б. Немченко / под общ. ред. Э.Н. Чижикова. — 2-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Санкт-Петербургский Университет ГПС МЧС России, 2018.

15. Малько, А.В. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов круглого стола) / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Государство и право. — 2015. — № 5. — С. 118–125.

16. Эбзеев, Б.С. Великая русская революция: Идеиные истоки и конституционное устройство власти и свободы // Гражданин, выборы, власть: научно-аналитический журнал. — 2017. — № 1–2. — С. 3–31.

17. Бондарь, Н.С. Конституционная категория достоинства личности в ценностном измерении: теория и судебная практика // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 4. — С. 19–31.

18. По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 1996. — № 2.

19. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана: постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2000. — № 3.

20. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ламбина Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав статьей 102 Налогового кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 30 сентября 2004 г. 317-О // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2004. — № 8.

21. По делу о проверке конституционности пунктов 1 и 2 статьи 29, пункта 2 статьи 31 и статьи 32 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.Б. Деловой: постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2012 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2012. — № 5.

22. Дело «Претти против Соединенного Королевства» [Pretty — United Kingdom] (жалоба № 2346/02) (IV Секция): постановление Европейского Суда по правам человека от 29 апреля 2002 г. // Бюллетень ЕСПЧ. — 2002. — № 4. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/58060487>.

23. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бирюковой Татьяны Михайловны, Саблиной Елены Владимировны и Саблиной Нэлли Степановны на нарушение их конституционных прав статьей 8 Закона Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека»: определение Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2016 г. № 224-О // Вестник Конституционного Суда РФ. — 2016. — № 2.

**М.Э. Жаркой,**  
кандидат исторических наук, доцент,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права Санкт-  
Петербургского университета ГПС  
МЧС России

**А.Б. Доильницын,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права Санкт-  
Петербургского университета ГПС  
МЧС России

**M.E. Zharkoy,**  
Candidate of historical Sciences,  
Associate professor,  
Associate professor of the Department  
of Theory and history of state and  
law of St. Petersburg University of  
EMERCOM of Russia  
jarckoy@yandex.ru

**A.B. Doilnitsyn,**  
Candidate of Law, Associate professor,  
Associate professor of the Department  
of Theory and history of state and  
law of St. Petersburg University of  
EMERCOM of Russia  
uristigps77@mail.ru

### Уголовно-правовая характеристика поджогов по советскому законодательству 1920–1930-х годов

**Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы уголовно-правовой характеристики поджогов по уголовному законодательству СССР периода 1920–1930-х гг. Особое внимание уделяется квалифицирующим признакам поджогов, мотивации преступных действий, их связи с социально-политической ситуацией в стране в ходе проведения инновационных реформ в промышленности и сельском хозяйстве. В научный оборот вводятся архивные данные, подтверждающие концептуальные воззрения авторов.

**Ключевые слова:** поджог, пожар, уголовная ответственность, суд, репрессии, имущество, социалистическая собственность.

### Criminal and legal characteristics of arson under soviet law 1920–1930-ies

**Abstract:** the proposed paper examines the issues of criminal-legal characteristics of arson under the criminal law of the USSR during 1920-1930 Special attention is paid to the qualifying sign of arson, motivation, criminal acts, their relationship with the socio-political situation in the country in the course of carrying out innovation reforms in industry and agriculture of the country. Archival data confirming the conceptual views of the authors are introduced into scientific circulation.

**Keywords:** arson, fire, criminal liability, court, repression, property, socialist property.

Пожары всегда выступали одним из разрушительных явлений, сопровождающих развитие человеческого общества и причиняющих значительный ущерб материальному и культурному достоянию социума.

В научной литературе неоднократно высказывалась мысль о необходимости полагать криминальными все разновидности пожаров, произошедших по вине человека и повлекших за собой уничтожение и повреждение имущества, причинение вреда жизни и здоровью людей, независимо от того, было возникновение пожара следствием умышленных или неосторожных действий [1, с. 99].

Важно заметить, что одной из детерминант роста динамики криминальных пожаров — поджогов — выступают социально-политические катаклизмы в периоды революционных преобразований общества. Одним из таких в истории отечественного государства и права выступает время инновационных преобразований в промышленности и, особенно, в сельском хозяйстве СССР в конце 1920-х — начале 1930-х гг.

В первые годы Советской власти поджог трактовался как контрреволюционное деяние. До принятия Уголовного кодекса РСФСР в мае 1922 г. уголовная ответственность за поджог реализовывалась в основном по нормам революционного законодательства, которые в большинстве своем отличались расплывчатостью формулировок, отсутствием четкого определения состава преступления, неопределенностью и возможностью произвольного применения наказаний, а часто и возможностью применения внесудебной репрессии. Даже с принятием УК РСФСР многие черты уголовного законодательства им были восприняты и даже сохранились в последующих кодификациях уголовного права.

В УК РСФСР 1922 г. [2] была предпринята попытка разделения уничтожения и повреждения имущества на два вида — простое и общееопасное. Ответственность за поджог предусматривалась ст. 197 VI главы «Имущественные преступления». Обращает на себя внимание то, что поджог был объединен с иными способами общеопасного уничтожения или повреждения имущества. Характерным криминологическим признаком поджога на тот момент выступало то, что в первой редакции УК отсутствовала дифференциация ответственности в зависимости от формы собственности, в которой находилось имущество. Каких-либо квалификационных признаков поджога УК РСФСР 1922 г. не выделял. Тем не менее были статьи, предусматривающие ответственность за специальные виды поджогов. Так, в ст. 65 говорилось о поджогах с целью организации с контрреволюционными целями разрушения и повреждения путей и средств сообщения, связи и иных общественных сооружений и строений. Статья 75 УК предусматривала ответственность за участие в массовых беспорядках, сопровождающихся погромами и поджогами. В п. «в» ст. 142 говорилось об убийстве способом, опасным для жизни многих людей. Наконец, в некоторых нормах УК (в частности, о вымогательстве) в качестве способа совершения преступления указывалось уничтожение или повреждение имущества, но без разделения на виды. Следует, видимо, подразумевать, что законодатель имел в виду в том числе и способ поджога.

С созданием СССР и принятием Основных начал уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик [3] назрела актуальная необходимость разработки и принятия нового УК РСФСР. В главе VII «Имущественные преступления» ст. 175 предусматривалась ответственность за уничтожение и повреждение имущества путем поджога. Обращает на себя внимание, что законодатель ввел серьезную новеллу — нормы о простом и общеопасном способах были объединены в одну статью. Иными словами, конструкция правовой нормы

упрощалась, поджог, наряду с другими общеопасными способами, стал квалифицирующим признаком простого уничтожения или повреждения имущества. Как отмечает С.А. Лобов, подобная конструкция сохранилась в последующем уголовном законодательстве [4, с. 22].

Важным отличием от предыдущей квалификации поджога стало то, что ответственность предусматривалась только за уничтожение и повреждение имущества частных лиц. Для правильного понимания ст. 175 УК необходимо обратить внимание на ее основной признак — умышленность. Только умышленное истребление или повреждение чужого имущества рассматривалось как преступление. Неосторожное действие такого рода могло влечь за собой лишь гражданско-правовую ответственность в порядке ст. 403 ГК РСФСР. Мотивы преступления могли быть различны (злоба, месть, хулиганство и т.п.), но в каждом отдельном случае судом должно было быть установлено, что обвиняемый по определенным мотивам желал, стремился уничтожить или повредить чужое имущество, соответственно, умысел по ст. 175 УК мог быть лишь прямым, а не косвенным. В судебной практике того времени наиболее часто приходилось сталкиваться с преступлениями, предусмотренными ч. 2 ст. 175, так называемыми бытовыми поджогами в крестьянской обстановке — на почве взаимных обид и недоразумений одно лицо из мести поджигало имущество другого лица (дом, амбар и т. п.). В связи с обострением форм классовой борьбы на селе поджоги являлись едва ли не самой распространенной формой кулацкого террора [5, с. 135]. В Центрально-Черноземной области России число поджогов составляло 40 %, в нескорых районах — 70–80 % от общего числа пожаров [6, с. 413]. Всего за 1929 г. было отмечено 30 тыс. поджогов колхозного имущества [7, с. 607].

Анализ кулацких террористических актов, в т.ч. поджогов, по мотивам их совершения, например, на территории Ленинградской области, позволяет назвать десять причин, характерных не только для данного региона, но и для всей страны: 1) на почве выявления объектов обложения по сельхозналогу и привлечения к индивидуальному обложению; 2) на почве проведения землеустройства вопреки интересам кулаков и зажиточной верхушки; 3) на почве выявления нуждающихся в хлебе крестьян и отказа в выдаче им хлеба; 4) на почве лишения избирательных прав; 5) на почве организации колхозов; 6) на почве борьбы против хулиганства; 7) на почве разоблачения злоупотреблений в сельскохозяйственных товариществах со стороны кулаков; 8) на почве проведения классовой линии при распределении леса; 9) на почве выявления похищенного леса; 10) на почве всякого рода разоблачений, например, самогоноварения [8].

Как уже отмечалось, ст. 175 УК РСФСР предусматривала умышленное истребление или повреждение имущества, принадлежащего только частным лицам. Однако те же действия в отношении имущества, принадлежащего государственным или общественным учреждениям, предусматривались ст. 79.2 УК. Согласно Постановления

№ 38 Пленума Верховного Суда СССР от 11 мая 1931 г. причинение по неосторожности пожаром истребления, порчи или повреждения имущества совхозов, колхозов и МТС являлось по существу одним из видов преступно-небрежного отношения к данному имуществу и по аналогии с преступно-небрежной порчей или поломкой тракторов и сельскохозяйственных машин должно влечь за собой в подлежащих случаях уголовную ответственность применительно к указанной статье и соответствующим УК других союзных республик.

Как и УК РСФСР 1922 г. новая редакция кодекса сохранила специальные составы поджога — ст. 58.9 предусматривала ответственность за разрушение или повреждение с контрреволюционной целью взрывом, поджогом или другим способом путей и средств сообщения, народной связи и другого государственного или общественного имущества; ст. 59.2 — за участие в массовых беспорядках, сопровождающихся погромами, разрушением железнодорожных путей или иных средств сообщения и связи, убийствами, поджогами и другими подобными действиями.

Применительно к ст. 58.9 следует иметь в виду, что в своем Постановлении от 31 декабря 1938 г. Пленум Верховного Суда СССР разъяснил, что по смыслу этой статьи применение ее возможно лишь в тех случаях, когда обстоятельствами дела установлено, что подсудимый действовал именно с контрреволюционной целью [9, с. 89]. Так, в 1927 г. в Ленинградском военном округе вражеская агентура произвела поджог на Куженковском артиллерийском складе [10]. В 1928 г. в Верховном Суде СССР было рассмотрено дело четверых фигурантов, обвиняемых в умышленном поджоге в целях ослабления советской целлюлозной бумажной промышленности Дубровского бумажного комбината, находящегося вблизи от Ленинграда. В ходе следствия было установлено, что гр. Б., бывший служащий комбината, прибыл в Ленинград в 1926 г. и приступил к организации поджога. Для выполнения этой цели он привлек к сотрудничеству своих друзей — сослуживцев по комбинату Т. и Л., известных ему как настроенных против Советской власти. Последние, в свою очередь, втянули в преступную организацию перебежчиков из Финляндии М. и В. Совместно 2 июля 1926 г. они совершили поджог, в результате которого сгорел лесопильный завод. Пожар уничтожил 7 000 пудов бумаги, а общий убыток составил 1 500 тыс. руб. Преступники были приговорены к расстрелу с конфискацией имущества [11]. Проведенный анализ норм советского законодательства периода 1920–1930-х гг. в области борьбы с поджогами со всей очевидностью показывает, что в развитие столетних традиций Устава пожарного Российской империи [12] в указанное время была создана прочная нормативная база, направленная на борьбу с этим опасным преступлением и отвечающая политико-правовым реалиям исторического времени.

В условиях активизации историко-правовых исследований в этой области [13–16] вопросы борьбы с поджогами в 1920–1930-х гг. представляют особый интерес.

Таким образом, уголовно-правовая характеристика поджога позволяет рассматривать его как умышленное уничтожение имущества, опасность которого проявляется в двух аспектах — для имущества и для личности. Квалификация указанного вида преступлений, наступление ответственности за содеянное в рассматриваемый период дифференцировались в зависимости от объекта преступного посягательства (имущество частных лиц либо имущество, находящееся в государственной социалистической собственности, понимаемой как общенародной). Последнее обстоятельство подчеркивало важность уголовно-правовой охраны конститулируемых советским государством общественных отношений.

**Список литературы:**

1. Антонченко, В.В. Криминальные пожары // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. — 2015. — № 3.
2. СУ РСФСР. — 1922. — № 15, ст. 153.
3. СЗ СССР. — 1924. — № 24, ст. 204.
4. Лобов, С.А. Уголовная ответственность за поджог. История, современность, перспективы / С.А. Лобов. — Краснодар, 2001. — 120 с.
5. Уголовный кодекс РСФСР. Постатейный комментарий. — М., 1932.
6. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк / А.В. Борисов, М.Г. Детков, С.И. Кузьмин и др. — М.: Изд-во Объед. ред. МВД России, 1996. — 464 с.
7. История Коммунистической партии Советского Союза. — М., 1970. — Т. 4. — Кн. 1.
8. Рабочий суд. — 1929. 3 15/16. — С. 1025–1026.
9. УК РСФСР. — М., 1952.
10. ГАРФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 29. Л. 16.
11. ГАРФ. Ф. 9474. Оп. 1. Д. 41. Л. 4 об. — 5.
12. Пожарный устав Российской империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. Э.Н. Чижиков, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова и др. — 2-е изд., доп., испр. — СПб.: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2015. — 264 с.
13. Немченко, С.Б. Становление функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи / С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Правовая политика и правовая жизнь. — 2015. — № 4 (61). — С. 68–76.
14. Смирнова, А.А. Сравнительно-правовая характеристика Пожарного устава Российской империи редакций 1832 и 1857 гг. как первая попытка систематизации законодательства о пожарной безопасности в Российской Империи / А.А. Смирнова, Е.А. Титова // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. — 2015. — № 2. — С. 1–108.
15. Пирожкова, И.Г. Пожарный устав как источник градостроительного права: особенности систематизации // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2014. — № 2 (130). — С. 198–204.
16. Ковалева, Н.В. Технико-юридическое регулирование размещения, строительства и реконструкции промышленных заведений по законодательству Российской империи XIX — начала XX в. // История государства и права. — 2012. — № 1. — С. 9–14.

---

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА •

---

**О.А. Проводина,**  
*старший преподаватель кафедры  
административного и финансового  
права юридического института  
Северо-Кавказского федерального  
университета*

**И.Б. Сотиев,**  
*преподаватель кафедры уголовного  
права Юго-Осетинского  
государственного университета  
им. А.А. Тибилова*

**O.A. Provodina,**  
*Senior lecturer of Department of  
administrative and financial law of law  
Institute of North Caucasus Federal  
University  
19\_leyla\_91@mail.ru*

**I.B. Sotiev,**  
*Lecturer of Department of criminal law  
South Ossetian state University named  
after. A.A. Tibilova*

**К вопросу о реализации  
государственной политики РФ в сфере  
реформирования образовательной системы\***

**Аннотация:** в статье рассматриваются основные направления развития системы российского образования до 2025 г. для обеспечения конкурентоспособности на международном уровне. Определены основные направления государственной политики в сфере образования, факторы, влияющие на качество российского образования, а также ключевые задачи, реализация которых будет способствовать более эффективному и динамичному развитию отечественной образовательной системы.

**Ключевые слова:** образование, система образования, сфера образования, государственная политика в сфере образования, российское образование.

**On the implementation of the state policy  
of the Russian Federation in the field  
of reforming the education system**

**Abstract:** this article discusses the main directions of development of the Russian education system until 2025 to ensure competitiveness at the international level. The main directions of the state policy in the field of education, as well as factors affecting the quality of Russian education and the main tasks, the implementation of which will contribute to a more effective and dynamic development of the educational system of the Russian Federation, are determined.

**Keywords:** education, education system, sphere of education, state policy in the field of education, Russian education.

На сегодняшний момент во всем мире отмечается повышенный интерес к проблемам качества образования. Для России мо-

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Министерства образования и науки Республики Южная Осетия в рамках научного проекта № 19-511-07005.

---



---

дернизация образования также является ведущей идеей и центральной задачей российской образовательной политики.

Возможность получения качественного образования — одна из наиболее важных жизненных ценностей граждан, основа политической стабильности и социализации. Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека. Государственная политика в сфере образования призвана обеспечивать создание необходимых условий для реализации гражданами одного из основных конституционных прав — права на образование.

Одна из основных целей реформирования российского образования — повышение конкурентоспособности отечественных вузов на мировом рынке образовательных услуг, что обеспечивается комплексным, всесторонним обновлением всех звеньев образовательной системы и всех сфер образовательной деятельности.

Система образования представляет собой сложный механизм, совокупность множества элементов, находящихся в тесной взаимосвязи и характеризующихся целостностью и единством.

Стратегическая цель российской государственной политики в области образования в первую очередь направлена на повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики и экономическим потребностям общества.

В настоящее время Россия старается активно перенять зарубежный опыт формирования системы образования, тем самым демонстрируя соответствие международным образовательным стандартам.

Представляется, что низкая эффективность национальной системы образования зависит от определенных факторов, на которые необходимо обратить значительное внимание при реализации государственной политики в сфере образования, ведь именно влияние государственной политики воздействует на конкурентоспособность национальных вузов в системе престижных международных образовательных площадок.

Государственная политика находит свою реализацию в актах нормативного правового характера, государственных программах, проектах, концепциях, которые нацелены на решение задач, направленных на улучшение качества жизни общества, в том числе и в сфере образования.

Основным нормативным документом, определяющим направления государственной образовательной политики, является Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

Наряду с названным законом, основные приоритеты российской государственной политики в области образования отражены и в ряде других документов, определяющими из которых являются:

1) Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;

---

2) государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2018–2025 годы, утвержденная постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642;

3) проект «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25 октября 2016 г. № 9);

4) проект «Вузы как центры пространства создания инноваций», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 25 октября 2016 г. № 9) и др.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г. образованию отведена особая роль двигателя системных изменений в экономике и обществе. При этом основной целью государственной образовательной политики стало повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

В части, касающейся конкретных мероприятий, предполагаемых к реализации в рамках данной Концепции, следует выделить:

1) обновление организационно-экономических механизмов на всех уровнях системы образования;

2) повышение гибкости и многообразия форм предоставления услуг дошкольного образования;

3) переход на индивидуализацию и ориентация на практические навыки и фундаментальные умения в общем образовании;

4) расширение участия работодателей на всех этапах образовательного процесса в профессиональном образовании;

5) вовлечение студентов и преподавателей в фундаментальные и прикладные исследования;

6) создание системы непрерывного образования на основе внедрения национальной квалификационной рамки, системы сертификации квалификаций, модульных программ;

7) обеспечение равных условий доступа государственных и негосударственных организаций, предоставляющих качественные образовательные услуги, к образовательной инфраструктуре и государственному и муниципальному финансированию;

8) формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителя [1].

Немаловажное значение имеют поставленные цели, утвержденные в рамках государственной программы «Развитие образования» с 2018 до 2025 г. [2]. Данная программа призвана обеспечить соответствие качества российского образования меняющимся запросам населения и перспективным задачам развития российского общества и экономики, создать условия для формирования и функционирования системы непрерывного образования.

---

В рамках реализации данной программы приоритеты определены в следующих направлениях:

1. Улучшение качества образования. Данная цель определяется обеспечением глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождением Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования. В рамках данной цели поставлены две задачи:

1) установление положения не ниже 10 места в 2024 г. в группе международных исследований;

2) увеличение к 2025 г. удельного веса численности выпускников, трудоустроившихся в течение календарного года, следующего за годом выпуска, до 59 %.

Относительно положения российских вузов в международных рейтингах, определяющих конкурентоспособность в международном образовательном пространстве хочется отметить, что в ежегодном международном рейтинге QS World University Rankings 2019/2020 Россия представлена единственным университетом — Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова, который в мировом ранге занимает 84 место из 200. При определении ранга учитывались следующие критерии: научная репутация, репутация вуза среди работодателей, соотношение ППС к числу студентов, индекс цитируемости научных публикаций, доля иностранных студентов и доля иностранных преподавателей [3].

Для более наглядного примера в таблице приведена сравнительная характеристика значений индексов по критериям с Массачусетским технологическим институтом (США), который занимает первое место в ранге.

Индексы по критериям	Массачусетский технологический институт (США)	Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова (Россия)
Научная репутация	100,0	73,6
Репутация среди работодателей	100,0	84,9
Соотношение ППС и студентов	100,0	99,7
Доля иностранного ППС	100,0	18,0
Доля иностранных студентов	94,1	56,1
Научное цитирование ППС	99,8	7,2

Следует также отметить, что в рейтинге, направленном на оценку системы высшего образования той или иной страны в целом, — QS

«Рейтинг стран с лучшей системой высшего образования (Топ-50)», в 2016 г. Россия вообще не была представлена [4].

Однако можно проследить и положительную динамику. Уже в 2017 г. в топ-50 рейтинга лучших университетов стран БРИКС вошли 10 российских вузов. В 2018 г. число российских вузов, вошедших в топ-100, возросло с 19 до 25. Улучшению рейтинговых позиций способствовала тщательно проработанная государственная политика, нацеленная на переход от количества вузов к качеству. В период с 1991 по 2010 г. численность российский вузов и их филиалов выросла вдвое, что резко ухудшило состояние качества российского образования, в связи с чем руководством страны было принято решение о сокращении неэффективных вузов. Как результат — к 2017 г. число вузов сократилось вдвое, улучшилось качество российского образования, произошло увеличение рейтинговых показателей на международной арене [5].

2. Улучшение состояния доступности образования. Данное направление предполагает доступность дошкольного образования для нескольких возрастных категорий — детей в возрасте от 2 месяцев до 3 лет и детей в возрасте от 3 лет до 7 лет. И в первом и во втором случае итогом успешного выполнения государственной программы должно стать увеличение показателей до 100 % к 2025 г.

3. Воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций. Обеспечение данной цели характеризуется двумя показателями:

1) увеличением охвата детей в возрасте от 5 до 18 лет программами дополнительного образования. Ориентируясь на положения государственной программы, данный показатель к 2024 г. должен соответствовать 80 %;

2) численностью обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных объединений на базе образовательных организаций общего образования, среднего и высшего профессионального образования. Предполагается, что к 2024 г. (нарастающим итогом) данный показатель должен соответствовать 8,8 млн человек.

Отдельно хочется уделить внимание проектам «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации» и «Вузы как центры пространства создания инноваций».

Целью проекта «Современная цифровая образовательная среда в Российской Федерации» является обеспечение высокого уровня доступности и качества образовательных ресурсов, а также высокой степени индивидуализации образовательных траекторий. Стратегия проекта предполагает к концу 2025 г. увеличение численности обучающихся образовательных организаций, прошедших обучение на онлайн-курсах, до 11 млн человек.

В 2017 г. обучение на онлайн-курсах прошли 241 тыс. человек, включая учащихся школ, студентов школ и профессиональных образовательных организаций, при численности банка информационного

ресурса свыше 450 курсов, представленных 13 образовательными онлайн-платформами (OpenProfession, Stepik, Национальная платформа открытого образования и др.).

Приоритетным направлением проекта «Вузы как центры пространства создания инноваций» определено обеспечение к 2025 г. вхождения не менее 10 ведущих российских вузов в топ-100 мировых рейтингов университетов и создание в субъектах Российской Федерации не менее 100 университетских центров инновационного, технологического и социального развития.

Показателем успешности реализации данного проекта могут служить первые промежуточные результаты: по итогам 2017 г. в топ-100 мировых рейтингов вошли 11 российских вузов, в топ-300 мировых рейтингов — 13 ведущих российских вузов [6].

Несмотря на то, что государством в последние годы уделяется особое внимание развитию системы образования, тем не менее остается большой спектр проблем, требующих разрешения. В частности, к таковым необходимо отнести:

- 1) сохранение сложной демографической ситуации в стране (за последние 17 лет численность школьников сократилась более чем на 21,7 %);
- 2) нехватка школ и, как следствие, обучение в две, а иногда и в три смены;
- 3) необходимость дальнейшего обеспечения внедрения в образовательную деятельность современных образовательных и информационных технологий;
- 4) разработка единых методологических основ оценки и контроля качества учебных достижений. В данном случае речь идет о необходимости современного инструментария оценки и контроля качества учебных достижений;
- 5) поддержка ведущих российских университетов;
- 6) подготовка специалистов высшей квалификации.

Для успешного развития заданных направлений необходима качественно выстроенная система государственной поддержки образования, которая является центральным звеном востребованности российских вузов в мировом образовательном пространстве.

Эффективность, стабильность и приоритетность государственной системы образования — то, к чему стремится Россия в рамках модернизации национальной образовательной системы, и прежде всего это определяется качеством образования. Подтверждением служат положения государственных программ, где основной ориентир ставится на улучшение этого показателя.

По мнению авторов, в рамках улучшения качества российского образования необходимо провести тщательное реформирование как внешних, так и внутренних факторов. К внешним факторам, нуждающимся в преобразовании, следует отнести как государственное управление образованием в целом, так и организационно-правовое обеспечение, финансовое обеспечение, социальные и демографические критерии.

Факторы внутренней среды представляют совокупность переменных показателей, которые находятся в области деятельности вуза и являются сферой непосредственного воздействия со стороны его менеджмента. Непосредственно факторы внутренней среды необходимо разделять на экономические и социальные факторы.

В данном случае базой определения экономических факторов внутренней среды является наличие экономического потенциала вуза, в понимание которого входит совокупность ресурсов и возможностей вуза, определяющих перспективы его деятельности при тех или иных сценарных вариантах внешних условий.

Таким образом, современное состояние мировой системы образования зависит от разных экономических, политических, социальных и иных процессов.

Для того чтобы повысить конкурентоспособность российской системы образования в мировом образовательном пространстве, необходима грамотная политика в области образования, проводимая государством, учитывающая не только общие тенденции мирового развития, но и особенности социально-экономического развития.

В заключение следует отметить, что эффективное развитие системы образования напрямую зависит от экономического и социального развития страны. Содержание и технология образования прежде всего должны отвечать требованиям современного общества и экономики. Необходимо создать благоприятные условия для развития системы образования, включая разработку новых механизмов финансирования и методов качественного государственного регулирования, что позволит России встраиваться в международную повестку развития высшего образования и претендовать на ведущую роль в глобальном образовательном пространстве.

#### Список литературы:

1. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»): распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 28 сентября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 47, ст. 5489.
2. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»: постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 (в ред. от 14 августа 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2018. — № 1, ч. 2, ст. 375.
3. URL: <https://na.ria.ru/20190618/1555290583.html>
4. URL: <https://sn.ria.ru/20160518/1432025012.html>
5. URL: <https://nation-news.ru/352865-putin-o-razvitii-rossiiskogo-obrazovaniya-esli-my-ne-khotim-otstat-my-vsegda-dolzhen-byt-vpered>
6. Доклад Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере образования. URL: <http://static.government.ru/media/files/i6yH0TiCpoJ6dcd0zebKpxcts8ttFE42.pdf>

**Е.А. Терещенко,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
заведующий кафедрой правовой  
культуры и защиты прав человека  
юридического института Северо-  
Кавказского федерального  
университета

**Е.А. Иванченко,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры правовой  
культуры и защиты прав человека  
юридического института Северо-  
Кавказского федерального  
университета

**Д.А. Зассеев,**  
кандидат юридических наук,  
преподаватель кафедры уголовного  
права Юго-Осетинского  
государственного университета  
им. А.А. Тибилова

**E.A. Tereshchenko,**  
Candidate of Law, Associate professor,  
Head of Department of legal culture  
and protection of human rights Law  
Institute North Caucasus Federal  
University  
elena-tereshhenk@yandex.ru

**E.A. Ivanchenko,**  
Candidate of Law, Associate professor,  
Associate professor of legal culture  
and human rights law Institute North  
Caucasus Federal University  
kvi-elena@yandex.ru

**D.A. Zasseev,**  
Candidate of Law,  
Lecturer of the Department of criminal  
law South Ossetian state University  
named after A.A. Tibilov

### **Защита органами прокуратуры Российской Федерации права на образование и соблюдение образовательными организациями СКФО федерального законодательства\***

**Аннотация:** в статье затрагиваются практические проблемы механизма реализации, обеспечения и защиты конституционного права на образование, осуществляется анализ роли прокуратуры РФ в данном процессе, рассматриваются некоторые вопросы проведения прокурорских проверок образовательных организаций разных типов.

**Ключевые слова:** социальные права, защита и охрана права на образование, прокурорская деятельность по обеспечению законности, средства прокурорского реагирования, прокурорская проверка.

### **Protection of the right to education by the prosecutor's office of the Russian Federation and observance by educational organizations of NCFD of the federal legislation**

**Abstract:** the article touches upon the practical problems of the mechanism of realization, provision and protection of the constitutional right to education, analyzes the role of the Prosecutor's office of the Russian Federation in this process, considers some issues of prosecutorial inspections of educational organizations of different types.

**Keywords:** social rights, protection and protection of the right to education, prosecutorial activities to ensure the rule of law, means of prosecutorial response, prosecutorial verification.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Министерства образования и науки Республики Южная Осетия в рамках научного проекта № 19-511-07005.



На страницах юридической печати продолжают дискуссии о том, является ли прокуратура, осуществляя основное свое предназначение — поддержание режима законности в государстве, правоохранительным или правозащитным органом. На наш взгляд, однозначная классификация данного органа как исключительно правоохранительного либо исключительно правозащитного представляется затруднительной. Традиционно органы прокуратуры осуществляли деятельность как по охране уже нарушенных прав, так и по устранению условий, способных привести к нарушению права. Вместе с тем на разных исторических этапах в деятельности прокуратуры на первое место выходила то одна, то другая из обозначенных функций, о чем неоднократно говорилось в наших публикациях.

Право — институт, имманентно зависимый от вектора государственной политики, изменение ее в сторону неукоснительного соблюдения социальных прав привело к незамедлительному смещению фокуса надзорной деятельности прокуратуры на сферу социальных прав граждан. Отличительной особенностью деятельности прокуратуры на настоящий момент выступает то, что в ней существенно увеличился «правоохранительный», превентивный компонент. Два фундаментальных по своему значению ведомственных нормативно-правовых акта, отразивших в себе социальную приоритетность государственных интересов, приказы Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» [1] (далее — Приказ № 195) и от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» [2] (далее — Приказ № 188) обязали работников органов прокуратуры, не дожидаясь нарушения прав гражданина, реагировать на факты, способные привести к такому нарушению.

В арсенале прокуроров достаточно законодательно закрепленных средств, подходящих именно для недопущения нарушений социальных прав граждан. Мы разделяем мнение Е.Н. Костенко, понимающего под ними «комплекс методов и приемов, которые прокурор может применить в целях достижения конкретной поставленной задачи по выявлению и устранению нарушений законов» [3, с. 127] и называющего их единым охватывающим понятием — методика прокурорской деятельности. При этом находим абсолютно справедливым замечание С.Д. Воробьева о том, что в организации надзорной деятельности прокуроры не должны быть «связаны» территориальной принадлежностью и обязаны реагировать на любые выявленные нарушения закона, как на то указывают организационно-распорядительные документы Генерального прокурора РФ, в частности, Приказ № 195 и Приказ № 188 [4, с. 8].

Социальные права взаимосвязаны и взаимообусловлены. В специальной литературе отмечается, что право на образование относится к группе прав человека «второго поколения» (социально-экономические

и культурные), однако мы не побоимся утверждать, что данное право может рассматриваться как право первого поколения, особенно в контексте недискриминации — презумпции положения, что любой гражданин, независимо от пола, национальности, социального положения и т.д., имеет равное с другими гражданами право получить любой вид образования, предусмотренный законодательством. Данное положение, на наш взгляд, является определяющим для надзорной деятельности прокуроров по соблюдению законности в сфере образования.

Право на получение образования неразрывно связано с иными правами человека и гражданина еще и тем, что получение образования должно проходить в условиях, обеспечивающих сохранность жизни и здоровья обучаемого, нормальность его физического, психологического и нравственного состояния и развития. Наше утверждение является синтезом положений основных международно-правовых актов по правам человека, упоминающих право на образование, а именно положений ст. 26 Всеобщей декларации прав человека [5], ст. 28, 29 Конвенции о правах ребенка [6], ст. 13, 14 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [7], ряда других международных документов, имплементированных в российское законодательство, а также положений, закрепленных в ст. 43 Конституции РФ [8], согласно которым провозглашается равенство в праве на образование (ч. 1) и гарантируется общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях (ч. 2).

Руководящим документом для прокуроров в проверках соблюдения и реализации права на образование, кроме названных, является Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ [9] (далее — Закон об образовании в РФ № 273-ФЗ), соблюдение его положений чаще всего выступает основанием для проведения проверочных мероприятий, а нарушение положений — основанием для принятия мер прокурорского реагирования.

Интересен тот факт, что долгое время надзор за соблюдением права на образование ассоциировался с надзором за соблюдением прав и свобод несовершеннолетних граждан — традиционным направлением прокурорской надзорной деятельности, взявшим свое начало в 1935 г., когда в Прокуратуре СССР было принято решение о назначении специальных прокуроров по делам несовершеннолетних [10, с. 99], вошедших с 1944 г. в группу по делам несовершеннолетних. Впоследствии данная специализация была учреждена по всей вертикали прокурорской системы, что обеспечивало системную работу по указанному направлению. Осмелимся утверждать, что с 2007–2008 гг. надзор за соблюдением права на образование вышел из традиционных рамок и образовал самостоятельное направление надзорной деятельности прокуратуры.

С принятием Закона об образовании в РФ № 273-ФЗ объем правоотношений в сфере получения образования и предоставления

образовательных услуг, входящих в предмет прокурорского надзора, увеличился в несколько раз. Кроме соблюдения основного Закона об образовании, должно проверяться соблюдение целого перечня вытекающих нормативно-правовых актов.

Следует уточнить, что законодательно урегулированная система образования в России подлежит в равном объеме как государственному контролю специально уполномоченных на то государственных органов по контролю за соблюдением законодательства в сфере образования, так и прокурорскому надзору, что напрямую вытекает из задач, стоящих перед органами прокуратуры и закрепленных в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (далее — Закон о прокуратуре РФ № 2202-1) [11], а также руководствуясь принципом независимости от иных органов государственной власти, закрепленным в ч. 2 ст. 4 указанного закона.

С учетом сказанного мы не разделяем встречающееся на страницах периодической печати мнение о том, что прокуратура, осуществляя надзорную деятельность, часто присваивает полномочия иных контролирующих органов [12–15], и настаиваем на том, что обособленная независимая надзорная работа органов прокуратуры полностью согласуется с концепцией правового государства и является необходимым элементом механизма реализации, обеспечения и охраны права гражданина РФ на образование.

Методику прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере можно условно разделить на следующие взаимосвязанные элементы:

1. Организационный:

- обеспечение быстрого поступления в прокуратуру сведений о нарушении права на образование;
- выбор надзорных действий, а также логическая согласованность их проведения;
- планирование проверочных действий о выполнении требований об устранении нарушений закона, если таковые были установлены.

2. Тактический:

- ознакомление с научно обоснованными рекомендациями по улучшению надзорной работы в сфере образования и последующее их использование;
- индивидуализация и дифференциация применения организационно-правовых средств надзора.

Эффективность деятельности по обеспечению права на образование базируется не только на выявлении и устранении во время проверочных мероприятий фактов, мешающих реализации права, помимо этого, прокуроры обязаны:

- надлежащим образом организовать прием и рассмотрение обращений граждан, поступивших в органы прокуратуры в связи с нарушением их права на образование;
- хорошо ориентироваться в вопросах полномочий образовательных организаций, выступающих объектами надзора;

– отлично знать полномочия государственных контролирующих органов, также являющихся субъектами проверок;

– уметь планировать и осуществлять надзорную работу при разумном соблюдении пределов прокурорского надзора.

Пределы прокурорского надзора и их соблюдение — это ахиллесова пята прокурорской деятельности, требующая отдельного исследования. Именно к нарушению пределов надзора относится большинство критических замечаний, обращенных в сторону прокуроров. Действительно, проблема соблюдения пределов при производстве проверок была и остается весьма актуальной, т. к. легальное закрепление границ проверочных действий практически отсутствует. При этом мы не поддерживаем высказываемые некоторыми специалистами требования о внесении в Закон о прокуратуре РФ № 2202-1 дополнения в виде установления четких границ надзора, т. к. «вобрать» в нормативные положения все многообразие отношений, способных вызвать нарушение действующего законодательства, — невозможно.

Генеральная прокуратура РФ в своих организационно-распорядительных документах, на наш взгляд, устанавливает достаточные для прокуроров ориентиры по соблюдению пределов надзора, в частности, применяя положения Приказа № 195 к проверке образовательных учреждений, можно утверждать следующее:

– при осуществлении надзора недопустимо необоснованное вмешательство в деятельность образовательной организации, особенно в финансово-хозяйственной сфере;

– при проведении прокурорских проверок, даже внеплановых, необходимо избегать истребования излишних сведений и документов (большинство необходимых документов можно получить, выехав на место проведения проверки);

– факты приостановления деятельности образовательной организации по инициативе прокуроров допускаются только в случае установления реальной угрозы для жизни и здоровья обучающихся;

– деятельность образовательных организаций, как и всей системы образования в России, абсолютно прозрачна, согласно прямого требования, установленного в ст. 29 «Информационная открытость образовательной организации» Закона об образовании в РФ № 273-ФЗ, многие сведения можно получить, используя исключительно информационные ресурсы образовательной организации;

– при проведении прокурорской проверки организации должен максимально соблюдаться ее нормальный рабочий режим деятельности, продолжаться образовательный процесс.

Лишать прокуроров инициативы и самостоятельности, ограничивать их независимость в принятии решений недопустимо с точки зрения законности, целесообразности и необходимости должного обеспечения реализации права каждого человека на получение образования.

На высоком качественном уровне надзорная работа считается осуществленной, если она проводилась после глубоко изучения сотрудником прокуратуры состояния законности с использованием метода правового анализа, типичных нарушений прав граждан в сфере образования, а также с привлечением к проверке сотрудников контролирующих органов и экспертов.

Так, Прокуратурой г. Карабулака Республики Ингушетия были проведены надзорные мероприятия в сфере соблюдения образовательными организациями города требований федерального законодательства при приеме в образовательные организации.

В соответствии с требованиями федерального законодательства образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие правила приема обучающихся, режим занятий обучающихся, формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся.

Приказом Минобрнауки России от 22 января 2014 г. № 32 утверждён Порядок приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования.

В ходе изучения локальных нормативных актов ГБОУ «СОШ № 3 г. Карабулака», регламентирующих правила приема обучающихся, установлено, что устав ГБОУ «СОШ № 3 г. Карабулака» не соответствует требованиям федерального законодательства.

В п. 4.2.10 и 4.2.12 устава указано, что прием заявлений в учреждение производится с 1 апреля по 1 августа текущего года. Документы, представленные родителями (законными представителями), регистрируются через секретариат учреждения в журнале приема заявлений. Зачисление в учреждение осуществляется приказом директора не позднее 30 августа текущего года и доводится до сведения родителей (законных представителей).

Между тем, согласно Порядка приема № 32, прием заявлений в первый класс образовательной организацией для граждан, проживающих на закрепленной территории, начинается не позднее 1 февраля и завершается не позднее 30 июня текущего года. Для детей, не проживающих на закрепленной территории, прием заявлений в первый класс начинается с 1 июля текущего года до момента заполнения свободных мест, но не позднее 5 сентября текущего года. Организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным

---

программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, закончившие прием в первый класс всех детей, проживающих на закрепленной территории, осуществляют прием детей, не проживающих на закрепленной территории, ранее 1 июля.

Кроме этого, в п. 4.2.5 предусмотрено, что для зачисления ребенка на обучение необходимо предоставить также медицинскую карту ребенка для образовательных учреждений, копию паспорта одного из родителей (законных представителей), копию СНИЛС, копию медицинского полиса.

Вышесказанное является нарушением п. 9 Порядка приема № 32, предусматривающего, что для приема в ООД:

родители (законные представители) детей, проживающих на закрепленной территории, для зачисления ребенка в первый класс дополнительно предъявляют оригинал свидетельства о рождении ребенка или документ, подтверждающий родство заявителя, свидетельство о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории или документ, содержащий сведения о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории;

родители (законные представители) детей, не проживающих на закрепленной территории, дополнительно предъявляют свидетельство о рождении ребенка.

В связи с изложенным прокурором города в адрес директора СОШ № 3 внесено представление об устранении выявленных нарушений закона.

Прокуратурой Назрановского района Республики Ингушетия проведена проверка соблюдения законодательства об образовании в общеобразовательных учреждениях на поднадзорной территории.

В ходе проверки установлено, что в нарушение требований Закона «Об образовании в Российской Федерации» и Приказа Министерства образования и науки РФ от 22 января 2014 г. № 32 на официальных сайтах 22 школ района не размещена информация о количестве мест в первых классах, а также в установленный законом срок не опубликован распорядительный акт о закрепленной территории.

В соответствии с п. 7 Порядка государственные и муниципальные образовательные организации размещают распорядительный акт органа местного самоуправления муниципального района, городского округа (в городах федерального значения — акт органа, определенного законами этих субъектов Российской Федерации) о закреплении образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа, издаваемый не позднее 1 февраля текущего года.

Согласно п. 8 Порядка, государственная или муниципальная образовательная организация с целью проведения организованного приема граждан в первый класс размещает на информационном стен-

---

де, на официальном сайте в сети «Интернет», в средствах массовой информации (в том числе электронных) информацию о:

– количестве мест в первых классах не позднее 10 календарных дней с момента издания распорядительного акта о закрепленной территории;

– наличии свободных мест для приема детей, не проживающих на закрепленной территории, не позднее 1 июля.

Таким образом, родители дошкольников, желающие определить детей в первый класс данной школы, лишены возможности ознакомиться с предусмотренной законом информацией и решить вопрос о подаче заявления о приеме на обучение в данную образовательную организацию.

По результатам проверки прокурором района в адрес директоров 22 общеобразовательных учреждений внесены представления об устранении нарушений закона и привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Злободневным остается вопрос школьных поборов с родителей. Данная проблема ежегодно поднимается родителями на всех уровнях, однако действенные меры по ее решению принимать проблематично из-за нежелания родителей подтверждать свои жалобы письменно.

Наиболее часто обозначаются проблемы, связанные с незаконными требованиями с родителей вступительного взноса за прием ребенка в образовательную организацию, сборов на внутришкольные расходы, принуждением родителей к получению их детьми платных образовательных услуг и др.

В 2018 г. все-таки был случай, когда по жалобе законного представителя на поборы в одном из детских садов Уполномоченный по правам обратился в прокуратуру Кабардино-Балкарской Республики о проведении проверки изложенных заявителем доводов.

По результатам проверки прокуратуры КБР были приняты меры прокурорского реагирования в отношении образовательной организации и направлено представление по устранению нарушений с привлечением к ответственности виновных лиц.

Существенным в данном вопросе является нарушение порядка оформления добровольных взносов родителями. Сборы денежных средств членами родительского комитета, педагогами, воспитателями должны быть исключены из практики.

Вместе с тем привлечение и расходование добровольных пожертвований на нужды образовательной организации должны производиться только в соответствии с требованиями законодательства. Порядок привлечения добровольных пожертвований регулируется локальными актами образовательных организаций, разработанных в соответствии с Федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

В соответствии со ст. 3, 4 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273 «Об образовании в Российской Федерации»



государственная политика и правовое регулирование отношений в сфере образования основываются на принципе информационной открытости и публичной отчетности образовательных организаций.

Согласно ст. 28 и 29 Закона к обязанностям образовательной организации относится обеспечение создания и ведения официального сайта образовательной организации в сети «Интернет». Образовательные организации формируют открытые и общедоступные информационные ресурсы, содержащие информацию об их деятельности, и обеспечивают доступ к таким ресурсам посредством размещения их в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте образовательной организации в сети «Интернет».

Таким образом, непринятие мер по созданию сайта и размещению обязательной и полной информации противоречит требованиям закона и нарушает права настоящих и будущих учащихся, их родителей (законных представителей) на доступ к информации, в том числе о деятельности данной организации, при ее выборе, ознакомлении с состоянием образовательного процесса, профессиональным уровнем педагогического состава.

Многочисленные нарушения в данной области фиксируются при проверках прокуратур республик и по статистике судов.

Так, Малгобекской городской прокуратурой Республики Ингушетия проведена проверка исполнения законодательства об образовании в части обеспечения открытости и доступности информации о деятельности образовательных учреждений.

Установлено, что в нарушение федерального законодательства об образовании на официальных сайтах 34 школ города Малгобек и Малгобекского района отсутствуют сведения о выданных предписаниях органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере образования за 2018 год и истекший период 2019 года, а также о результатах исполнения таких предписаний, отчет о результатах самообследования.

По результатам проверки в адреса 34 директоров образовательных учреждений внесены представления об устранении нарушений законодательства об образовании, которые находятся на рассмотрении. Причем в 2017 г. аналогичные массовые нарушения были предметом судебного рассмотрения [17–19].

В соответствии с п. 15 ч. 3 ст. 28 Федерального закона № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к компетенции образовательной организации в установленной сфере деятельности относится создание необходимых условий для охраны и укрепления здоровья, обучающихся и работников образовательной организации.

Согласно ч. 6 ст. 28 Федерального закона № 273 «Об образовании в Российской Федерации», образовательная организация обязана осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством об образовании, в том числе: создавать безопасные условия обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их

содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации.

Прокуратурой Джейрахского района Республики Ингушетия проведена проверка исполнения антитеррористического законодательства на территории района.

Постановлением Правительства РФ от 7 октября 2017 г. № 1235 утверждены Требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий) Министерства образования и науки РФ и объектов (территорий), относящихся к сфере деятельности Министерства образования и науки РФ (далее — Требования) и формы паспорта безопасности этих объектов (территорий).

В нарушение вышеизложенного общеобразовательными организациями района паспорта безопасности объектов не приведены и не согласованы в соответствии с требованиями законодательства.

В целях устранения выявленных нарушений закона прокуратурой района в адрес директоров общеобразовательных учреждений внесено 2 представления.

Одновременно в Джейрахский районный суд направлено 2 исковых заявления об обязанности директоров общеобразовательных учреждений устранить выявленные нарушения закона.

Рассмотрение актов прокурорского реагирования находится на контроле прокуратуры района.

Малгобекской городской прокуратурой проведена проверка состояния объектов наружного противопожарного водоснабжения. Установлено, что на территории муниципального образования «Городской округ г. Малгобек» и муниципального образования «Малгобекский муниципальный район» источники наружного противопожарного водоснабжения частично находятся в неисправном состоянии.

В нарушении действующего законодательства на территории г. Малгобек и сельских поселений Средние Ачалуки, Верхние Ачалуки, Нижние Ачалуки, Аки-Юрт, Южное, Новый Редант, Пседах, Сагопши пожарные гидранты и пожарные водоемы находятся частично в неисправном состоянии.

По результатам проверки прокуратурой города в адреса глав муниципальных образований внесены 8 представлений об устранении нарушений законодательства о пожарной безопасности.

Кроме того, в Малгобекский городской суд направлено исковое заявление об обязанности администрации сельского поселения Средние Ачалуки произвести ремонтные работы неисправных пожарных гидрантов.

Аналогичные исковые требования рассматривались в Карабулакском районном суде [20–25].

Нарушения Правил противопожарного режима устанавливаются во многих общеобразовательных учреждениях.

Как правило, директора ГБОУ «СОШ» искивые требования не признают и поясняют, что данные нарушения Правил противопожарного режима, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации, произошли из-за отсутствия финансирования. Представитель Министерства образования и науки Республики Ингушетия в судебном заседании пояснил, что они обращались в Министерство финансов РИ по вопросу выделения денежных средств в целях устранения нарушений противопожарной безопасности. Однако в бюджет 2018 г. не были заложены средства на финансирование данных целей. В 2019 г. по результатам проверки они планируют обратиться в Правительство Республики Ингушетия для внесения поправки в бюджет 2019 г.

Для того чтобы надлежащим образом обеспечить в России право на образование, в сферу надзорной деятельности прокуратуры должны быть включены в равной степени все образовательные организации, осуществляющие образовательную деятельность, начиная с дошкольных и заканчивая организациями, занимающимися исключительно дополнительным образованием. При этом каждому типу образовательных организаций присущ «свой набор» нарушений законодательства, которые необходимо знать сотрудникам органов прокуратуры, работающим по данному направлению надзора.

Приобретение высокого уровня профессионализма неразрывно связано с обменом опытом на координационных и межведомственных совещаниях, совместных приемах граждан с руководителями органов государственной власти и местного самоуправления, заседаниях межведомственных рабочих групп с привлечением сторонних экспертов из числа научно-педагогических кадров, предметом исследования которых является образовательная деятельность.

Так, 7 июня 2019 г. в Нальчике под председательством заместителя министра просвещения Российской Федерации Андрея Николаева состоялось межрегиональное совещание по вопросам развития системы образования в субъектах СКФО, создания дополнительных мест в дошкольных учреждениях и ликвидации третьей смены обучения в общеобразовательных организациях округа.

Проанализировав специальную литературу и статистические данные по надзорной деятельности в сфере образования, отчеты о проверках и выявленных в процессе их проведения нарушениях действующего законодательства, размещенных на сайтах территориальных прокуратур, мы составили следующий список типичных нарушений:

1. Игнорирование положений уставов многих профессиональных образовательных организаций и образовательных организаций высшего образования, содержащих предписания о необходимости согласования локальных актов с советом обучающихся (например, положение, содержащееся в ч. 4 ст. 39 Закона об образовании в РФ № 273-ФЗ, обязывает согласовывать оплату за проживание в общежитиях).

2. Излишняя или необоснованная коммерциализация экспериментальной и инновационной деятельности образовательных организаций.

3. Нарушение предусмотренной Уставом процедуры создания в образовательной организации органов самоуправления.

4. Нарушение сроков предоставления государственных социальных стипендий обучающимся, названным в ч. 5 ст. 36 Закона об образовании в РФ № 273-ФЗ.

5. Расхождение фактически реализуемых направлений подготовки и специальностей с образовательными программами, указанными в лицензии и приложениях к ней в нарушение требований, установленных ч. 1 и ч. 4 ст. 91 Закона об образовании в РФ № 273-ФЗ, особенно это характерно для образовательных организаций, имеющих филиалы (соответственно, с особым вниманием должны быть исследованы документы, позволяющие установить, какая образовательная программа фактически реализуется и реализуется ли она в полном объеме: расписания занятий, приказы о зачислении, штатное расписание кадрового преподавательского состава и т.п.).

6. Нарушение в дошкольных образовательных организациях порядка комплектования в нарушение конституционных предписаний о бесплатности и общедоступности дошкольного образования.

7. Нарушение в образовательных организациях любого типа законодательных требований при распоряжении закрепленным за организацией имуществом (проверяющий должен тщательно изучить документы, содержащие экспертную оценку о том, что при распоряжении имуществом не произойдет ухудшение качества обучения, отдыха и социального обслуживания обучаемых, а также произвести собственную проверку соответствия фактических условий требованиям действующего законодательства, желателен с привлечением специалиста; если исчерпывающе установлена законность предоставления закрепленного имущества в аренду, проверяется, не содержит ли деятельность арендатора угрозы для здоровья обучаемых, соблюдаются ли установленные законодательством субъекта РФ методики расчета платы за аренду сдаваемых помещений, а также иные требования законодательства).

8. Выявление случаев фактической аренды, скрытой с помощью заключения договора о совместной деятельности.

9. Неотражение в уставах образовательных организаций начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования форм педагогической поддержки, оказываемой отстающим учащимся в нарушение положения о гуманистическом характере образования, закрепленного в п. 3 ст. 1 Закона об образовании в РФ № 273-ФЗ, подразумевающего адаптивность и доступность системы образования к особенностям развития обучающихся и уровню их подготовки (кроме упоминания различных форм педагогической поддержки проверяется факт ее реального осуществления: наличие индивидуальных планов; расписание индивидуальных консультаций и т.д.).

---

10. Нарушение принципа бесплатности образования в образовательных организациях начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что представители юридического сообщества отмечают системное нарушение права граждан на образование, однако ситуация постепенно улучшается, в том числе и благодаря надзорной деятельности органов прокуратуры.

Прокурорские проверки остаются самым эффективным средством борьбы с нарушениями права на образование, при их коллективной форме, при которой задействуются в проверке представители иных государственных контролирующих органов, эксперты, представители институтов гражданского общества, исключается возможность принятия решений в индивидуальном порядке, а значит, эффективность противодействия нарушениям на порядок увеличивается.

#### **Список литературы:**

1. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 // Законность. — 2008. — № 3.

2. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26 ноября 2007 г. № 188 // Законность. — 2008. — № 2.

3. Костенко, Е.Н. Анализ типичных нарушений как основной элемент методики проведения прокурорской проверки за исполнением законов органами и учреждениями системы профилактики и безнадзорности правонарушений несовершеннолетних // Правовая культура. — 2019. — № 2 (37). — С. 126–137.

4. Воробьев, С.Д. Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора в Южном федеральном округе // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2013. — № 6 (38). — С. 8–14.

5. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. — 1995. — № 67.

6. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.) // Сборник международных договоров СССР. — 1993. — Вып. XLVI.

7. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1976. — № 17(1831).

8. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 9, ст. 851.

9. Об образовании в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 26 июля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 53, ч. 1, ст. 7598.

10. Российская прокуратура: история и современность (посвящается 290-летию прокуратуры России): сб. материалов семинара (31 января 2012 г., Москва) / под общ. ред. А.В. Бриллиантова. — М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012.

11. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства Рос Федерации. — 1995. — № 47, ст. 4472.

---

12. Гулягин, А.Ю. Проблемы соотношения прокурорского надзора и иного государственного контроля // Юридический мир. — 2012. — № 4. — С. 23–25.

13. Гулягин, А.Ю. Государственный контроль и прокурорский надзор: правовое соотношение понятий и процедур // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 5. — С. 31–35.

14. Новиков, С.В. К вопросу о месте и роли прокуратуры в Российской Федерации // Права человека в России и мире. — 2014. — № 1. — С. 14.

15. Веркашанцева, М.Д. Проблемы эффективности государственного контроля // Научные открытия 2017: матер. XXII Междунар. науч.-практ. конф. — Астрахань, 2017. — С. 420–421.

16. Постановление Ставропольского краевого суда от 6 марта 2017 г. № 4а-141/2017. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

17. Решение Малгобекского городского суда (Республика Ингушетия) № 2А-498/2017 2А-498/2017~М-403/2017 М-403/2017 от 18 июля 2017 г. по делу № 2А-498/2017. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

18. Решение Малгобекского городского суда (Республика Ингушетия) № 2А-507/2017 2А-507/2017~М-411/2017 М-411/2017 от 17 июля 2017 г. по делу № 2А-507/2017. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

19. Решение Малгобекского городского суда (Республика Ингушетия) № 2А-508/2017 2А-508/2017~М-412/2017 М-412/2017 от 13 июля 2017 г. по делу № 2А-508/2017. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

20. Решение Карабулакского районного суда (Республика Ингушетия) № 2-213/2018 2-213/2018 ~ М-219/2018 М-219/2018 от 16 мая 2018 г. по делу № 2-213/2018. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

21. Решение Карабулакского районного суда (Республика Ингушетия) № 2-215/2018 2-215/2018 ~ М-221/2018 М-221/2018 от 16 мая 2018 г. по делу № 2-215/2018. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

22. Решение Карабулакского районного суда (Республика Ингушетия) № 2-216/2018 2-216/2018 ~ М-222/2018 М-222/2018 от 16 мая 2018 г. по делу № 2-216/2018. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

23. Решение Карабулакского районного суда (Республика Ингушетия) № 2-217/2018 2-217/2018 ~ М-223/2018 М-223/2018 от 16 мая 2018 г. по делу № 2-217/2018. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

24. Решение Карабулакского районного суда (Республика Ингушетия) № 2-214/2018 2-214/2018 ~ М-220/2018 М-220/2018 от 16 мая 2018 г. по делу № 2-214/2018. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

25. Решение Карабулакского районного суда (Республика Ингушетия) № 2-218/2018 2-218/2018 ~ М-224/2018 М-224/2018 от 16 мая 2018 г. по делу № 2-218/2018. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 18.07.2019).

Н.А. Абдулхакимова,  
аспирант кафедры  
административного и финансового  
права Юридического института  
Северо-Кавказского федерального  
университета

N.A. Abdulhakimova,  
Graduate student of the Department  
of administrative and financial law  
of Law Institute of North Caucasus  
Federal University  
rabota.nelly@yandex.ru

## Компетенция главы муниципального образования по законодательству субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо- Кавказского федерального округа: особенности регламентации

**Аннотация:** проблематика нормативно-правового регулирования компетенции главы муниципального образования в некоторой степени потеряна среди многочисленных исследований всей сферы компетенции органов местного самоуправления. В то же время компетенция главы как часть общей компетенции органов местного самоуправления обладает спецификой, обусловленной комплексным статусом главы муниципального образования, его фактическим положением в системе органов муниципального образования, разбросанностью норм, регулирующих компетенцию главы, по многочисленным федеральным и региональным законодательным актам. Проведенный анализ показал, что компетенция главы муниципального образования, как и его статус, имеет комплексный характер и включает в себя основные, специальные и дополнительные права и обязанности, содержащиеся как в законодательстве о местном самоуправлении, так и в актах, непосредственно не регулирующих вопросы организации местного самоуправления.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное образование, глава муниципального образования, компетенция главы муниципального образования, Северо-Кавказский федеральный округ.

## The competence of the head of the municipality according to the legislation of the constituent entities of the Russian Federation located within the North Caucasus Federal District: regulatory features

**Abstract:** the issue of the regulatory framework of the competence of the head of the municipality is to some extent lost among numerous studies of the entire sphere of competence of local governments. At the same time, the competence of the head, as part of the overall competence of local governments, has serious specificity due to the complex status of the head of the municipality, its actual position in the system of municipal bodies, the dispersion of the norms governing the competence of the head of numerous federal and regional legislative acts. As the analysis showed, the competence of the head of the municipality, as well as his status, is complex and includes the main, special and additional rights and obligations contained in the legislation on local self-government and in the acts, the organization of local self-government not directly governing.

**Keywords:** local government, municipality, head of the municipality, competence of the head of the municipality, North Caucasus Federal District.



При исследовании проблематики полномочий главы муниципального образования (далее — МО), их понятия и содержания обращает на себя тот факт, что данная категория муниципального права тесно связана с другой категорией муниципального права, а именно с понятием и содержанием компетенции местного самоуправления в широком смысле.

Наиболее часто в отечественной юридической литературе термин «компетенция» (от лат. *competencio* (*competere*) — добиваться, соответствовать) раскрывается (объясняется) как совокупность юридически установленных полномочий (а также прав и обязанностей) конкретного органа публичной власти (либо государственного органа, либо муниципального органа) или конкретного должностного лица, которые задают его место в системе органов власти соответствующего уровня [1, с. 170—171].

Слово «компетенция» «имеет два прочно вошедших в обиход значения: а) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями (ведает чем-то) и б) круг полномочий (прав и обязанностей «ведать чем-то»)» [2, с. 11].

Данный термин может употребляться относительно самых разнообразных участников муниципально-правовых отношений, наделенных властными полномочиями. [3, с. 174].

Согласно мнению Н.В. Постового, дополняющему общий подход Б.М. Лазарева к теоретическому понятию компетенции, в сфере местного самоуправления компетенция есть установленная правовыми актами разных уровней и юридической силы совокупность прав, обязанностей и предметов ведения участников правоотношений на местном уровне (в системе самоуправления), которые необходимы и используются ими для «осуществления функций и задач местного самоуправления» [4, с. 274].

Соответственно, так как глава является одним из участников муниципально-правовых отношений, его полномочия — неотъемлемая часть общей и специальной компетенции местного самоуправления в целом и органов МО в частности, они находят свое закрепление в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов РФ, нормативных правовых актах местного самоуправления в качестве собственных, а также делегированы органами государственной власти.

В современной российской муниципальной практике глава МО, вне зависимости от порядка и основания замещения своей должности, получает легитимность от населения МО (напрямую или через депутатов представительного органа) и действует от его имени и в его интересах.

Имеет ли право на существование теоретический подход, согласно которому полномочия главы МО состоят только из его прав и обязанностей, закрепленных законодательно? С таким подходом согласиться не можем по целому ряду причин:

1) в современной правовой доктрине России не принято разделять права и обязанности выборных должностных лиц, в том числе выборных

---

должностных лиц местного самоуправления. Более того, то, как эти права и обязанности закреплены в федеральных и региональных законодательных актах, делает невозможным их четкое разграничение по существу;

2) из первого довода следует второй. Права и обязанности выборных должностных лиц (и глава МО в данном случае не является исключением) могут одновременно быть и правом, и обязанностью лица. Например, в законодательстве закреплена обязанность главы МО принимать граждан, в то же время глава имеет право принимать граждан.

Таким образом, вывод о том, что глава МО обладает правами и обязанностями, не совсем верен по существу. Необходимо вести речь о полномочиях главы, подразумевая закрепленные в правовых актах его должностные права и обязанности. Такой подход будет наиболее простым и понятным.

Основные полномочия главы МО закреплены и изложены в ч. 4 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2013 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

1) представляет МО в отношениях с другими участниками общественных отношений, вступающими в эти отношения по поводу организации и реализации местного самоуправления;

2) подписывает и обнародует правовые акты представительного органа МО;

3) являясь субъектом муниципального нормотворчества, издает муниципальные правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа МО;

5) обязан обеспечить осуществление органами МО полномочий по решению вопросов местного значения и осуществление ими отдельных государственных полномочий.

И наконец, как следует из положений ч. 8 ст. 44, в-шестых, глава муниципального образования, вне зависимости от места в системе органов местного самоуправления, обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированные устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования.

По нашему мнению, эти полномочия можно назвать основными (или базовыми) полномочиями главы МО. Конечно, «перечень указанных полномочий не исчерпывает функциональные характеристики статуса главы муниципального образования как высшего должностного лица» [5, с. 6].

Ключевым и наиболее важным моментом нашего исследования является тот факт, что основные полномочия, указанные в законодательстве, принадлежат главам МО независимо от способа их избрания и их места в системе органов и должностей МО.

---

Ряд полномочий глава исполняет параллельно с другими участниками муниципально-правовых отношений. И такие полномочия, по нашему мнению, можно назвать дублирующими. Они позволяют обеспечить реализацию различных муниципально-правовых процедур, направленных на обеспечение прав человека в сфере местного самоуправления.

Например, глава муниципального образования, вне зависимости от места в системе органов муниципального образования, имеет право в соответствии с ч. 5 ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» направлять в соответствующий суд обращение о назначении референдума. Это полномочие может быть реализовано главой в случае, если в установленный законом срок представительный орган не принял соответствующего решения о назначении местного референдума.

В соответствии с ч. 3 ст. 25 указанного закона глава также может созвать сход граждан в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения, либо сход может созвать инициативная группа граждан.

Еще глава может инициировать проведение публичных слушаний на территории МО для обсуждения проектов муниципально-правовых актов (ч. 1 ст. 28). Проведение публичных слушаний также может инициировать представительный орган.

Вариативность места главы в системе органов местного самоуправления и комплексный характер его муниципально-правового статуса непременно порождают вопрос принадлежности главе МО полномочий главы местной администрации или председателя представительного органа.

По нашему мнению, в компетенцию главы МО могут входить только те полномочия председателя представительного органа или главы местной администрации, которые передаются главе в силу норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с формулировкой «исполняет полномочия главы местной администрации», «исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования» (и синонимичные этим формулировки).

Именно в таком случае можно вести речь о комплексном характере полномочий главы муниципального образования, а не о подмене понятий. Указание в законе на то, что в определенной системе органов местного самоуправления глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа или главы местной администрации не означает, что полномочия главы администрации или председателя представительного органа принадлежат главе муниципального образования и составляют часть его правового статуса.

---

По мнению И.И. Макарова, «о первичности статуса главы муниципального образования по отношению к статусу председателя представительного органа (главы местной администрации) говорит и формулировка п. 2, 3, 5 ч. 2 ст. 36 Федерального закона, из которой ясно, что именно глава муниципального образования исполняет полномочия председателя представительного органа (возглавляет местную администрацию), а не наоборот» [6].

Статьи закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», посвященные полномочиям председателя представительного органа и главы местной администрации, регламентируют часть правового статуса именно этих должностных лиц местного самоуправления, но не главы муниципального образования.

В теории муниципального права неоднократно высказывалась точка зрения, ставшая устоявшейся, что правовой статус главы МО будет различным в зависимости от того, какое положение в системе местного самоуправления он занимает: является главой местной администрации либо председателем представительного органа муниципального образования [5–9].

Последователи данной позиции считают, что глава — председатель представительного органа в своем правовом статусе имеет элементы статуса председателя представительного органа МО (права, обязанности, гарантии, ответственность, ограничения), глава — глава местной администрации в своем статусе имеет элементы статуса председателя администрации МО (права, обязанности, гарантии, ответственность, ограничения, запреты). Эти статусы будут дополнительными к статусу главы МО.

По этому поводу И.И. Макаров пишет следующее: «Имеется основание подразделять полномочия главы муниципального образования на две группы: общего и специального характера. Под полномочиями общего характера предлагается понимать полномочия, которыми в равной степени обладает любой глава муниципального образования вне зависимости от того, с какой иной должностью в муниципальном образовании совмещается должность главы муниципального образования, и под полномочиями специального характера — полномочия, предопределенные должностью, которую одновременно занимает глава муниципального образования» [6].

Мы поддерживаем данное мнение несмотря на то, что в законодательстве России эта проблема не получила однозначного разрешения и статус главы муниципального образования формируется через оговорки в контекстном смысле «исполняющий обязанности главы местной администрации», «исполняющий обязанности председателя представительного органа».

Соответственно, этот момент является чрезвычайно дискуссионным в теории муниципального права.

В частности, А.А. Сергеев в своих работах пишет, что «глава муниципального образования — это не более чем титул» и «присвоение

---

---

этого титула не добавляет главе каких-либо реальных полномочий, поскольку их полномочия предопределены реальной должностью — главы администрации либо спикера представительного органа» [7].

С таким подходом согласиться не можем. То, что в системе местного самоуправления глава муниципального образования может занимать различное положение в системе органов местного самоуправления непосредственно продиктовано вариативностью организации местной власти. Глава муниципального образования, соответственно, может наделяться специальными полномочиями в зависимости от занимаемого места.

Рассмотрим специальные полномочия главы муниципального образования, принадлежащие ему в силу норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и зависящие от места главы в системе органов МО.

Например, в качестве специального полномочия, принадлежащего главе, можно указать полномочие по заключению контракта с главой местной администрации (ч. 6 ст. 37). Особенность обозначенного полномочия заключается в том, что никакое другое должностное лицо МО не вправе подписывать контракт с победителем конкурса на замещение должности главы местной администрации.

Можно также отметить право председательствовать на сходе граждан, если председательствующим не избрано другое лицо (ч. 5 ст. 25).

Согласно ч. 14 той же статьи глава несет обязанности по организации деятельности представительного органа муниципального образования, если является его председателем.

Обратим внимание и на ч. 5.1 ст. 36, в соответствии с которой глава обязан ежегодно представлять представительному органу муниципального образования отчеты о результатах своей деятельности.

В случае, если глава муниципального образования избран из числа депутатов представительного органа и возглавляет этот орган, то он вправе голосовать при принятии муниципальных правовых актов и иных решений, выносимых на голосование (ч. 3 ст. 43, ч. 5 ст. 44).

В силу ч. 4 ст. 43 глава в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования (если в соответствии с уставом муниципального образования является председателем представительного органа).

Назовем и полномочия, принадлежащие главе муниципального образования, возглавляющему местную администрацию.

В соответствии с ч. 13 ст. 35 МО, являющийся в системе органов МО главой администрации (исполняющий полномочия главы местной администрации), имеет право отклонить акт, принятый

---

---

представительным органом МО, и не подписывать его, отправив на повторное рассмотрение представительным органом.

Если глава МО возглавляет местную администрацию, то обязан предоставлять ежегодные отчеты о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования перед местной администрацией (ч. 5.1 ст. 36).

Возглавляя местную администрацию, глава издает постановления и распоряжения администрации МО по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий (ч. 4 ст. 43).

Кроме того, в силу той же статьи закона глава издает постановления и распоряжения по иным вопросам, отнесенным к его компетенции уставом муниципального образования в соответствии с действующим российским законодательством.

При этом полномочия главы муниципального образования содержатся не только в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но и в других федеральных законодательных актах.

Например, Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [10] установлено правило, согласно которому обязанности, ограничения и запреты для должностных лиц, по мнению законодателя, направленные на противодействие коррупции в сфере публичной власти, в одинаковой степени распространяются на государственных служащих, на муниципальных должностных лиц, в том числе и на глав муниципальных образований.

Однако отметим, что в Федеральном законе «О противодействии коррупции» содержатся только ограничения и запреты, распространяющиеся на глав МО. Прав и обязанностей глав МО этот федеральный законодательный акт не содержит.

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» содержит п. 3 ч. 1 ст. 2, согласно которому главам муниципальных образований, исполняющим полномочия глав местных администраций, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами [11]. Впрочем, эту норму необходимо рассматривать не просто как обязанность, а как запрет.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [12] глава МО в течение 15 дней обязан предоставить принятый

---

устав в территориальный орган Министерства юстиции Российской Федерации для государственной регистрации.

Также глава в срок не позднее чем через десять дней со дня получения проекта правил землепользования и застройки МО от органа местного самоуправления обязан назначить публичные слушания по проекту (ч. 11 ст. 31 Градостроительного кодекса РФ [13]).

Исходя из норм Конституции Российской Федерации и положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовую основу местного самоуправления составляют в том числе законы субъектов Российской Федерации. В законах субъектов РФ, связанных с вопросами организации местного самоуправления на территории соответствующего субъекта РФ, также содержатся нормы, регламентирующие компетенцию главы МО.

Рассмотрим законы субъектов РФ, посвященные организации местного самоуправления на территории соответствующего субъекта Федерации. Для анализа были выбраны следующие акты субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа: Закон Республики Дагестан от 8 декабря 2015 г. № 117 «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан» [14], Закон Республики Ингушетия от 31 октября 2014 г. № 60-РЗ «О формировании органов местного самоуправления в Республике Ингушетия» [15], Закон Карачаево-Черкесской Республики от 25 октября 2004 г. № 30-РЗ «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике» [16], Закон Республики Северная Осетия-Алания от 25 апреля 2006 г. № 24-РЗ «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания» [17], Закон Ставропольского края от 2 марта 2005 г. № 12-кз «О местном самоуправлении в Ставропольском крае» (с изм. 10 декабря 2018 г.) [18], Закон Чеченской Республики от 24 мая 2010 г. № 11-РЗ «О местном самоуправлении в Чеченской Республике» (в ред. от 11 декабря 2018 г.) [19].

Все они соответствуют Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конституциям (и, соответственно, уставу) субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа.

Во всех перечисленных законах есть норма о том, что местное самоуправление в субъекте РФ признается и гарантируется, что оно в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [20–24]. Кроме того, они содержат общие начала организации местного самоуправления на территории конкретного субъекта РФ и даже отдельные общие обязанности.

Например, в некоторых из уставов субъектов РФ содержится общая обязанность для всех органов местного самоуправления, в том числе



и для главы муниципального образования, соблюдать Конституцию России, федеральные законы, законы соответствующих субъектов РФ (например, ст. 10 Конституции РД, ч. 5 ст. 16 Конституции КБР, ч. 2 ст. 14 Конституции РСО-Алании, ст. 11 Устава Ставропольского края, ч. 6 ст. 6 Конституции ЧР), а также обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (например, ст. 28 Конституции КБР, ч. 2 ст. 24 Конституции РСО-Алании, ст. 25 Конституции РД).

В законах субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федерального округа, содержится такой же набор прав и обязанностей, как и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», либо указывается, что на глав муниципальных образований распространяются все права и обязанности, которые содержатся в указанном федеральном законодательном акте. Например, такой вариант закрепления компетенции главы муниципального образования содержится в Законе «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан».

Помимо этих прав и обязанностей в законах субъектов Российской Федерации можно найти положения, дополняющие компетенцию главы муниципального образования.

Например, в соответствии с Законом «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике» глава муниципального образования обязан обеспечить проведение схода граждан (абз. 2 ч. 3 ст. 24), вправе председательствовать на сходе граждан (ч. 5 ст. 24), выступать с правотворческой инициативой в муниципальном образовании (ч. 1 ст. 45), обжаловать акт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации об отрешении от должности (ч. 3 ст. 69).

Аналогичные положения о компетенции главы муниципально-го образования мы видим в законах «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания», «О местном самоуправлении в Ставропольском крае», «О местном самоуправлении в Чеченской Республике».

В Кабардино-Балкарской Республике нет закона о местном самоуправлении, однако это не означает, что главы муниципальных образований Кабардино-Балкарии лишены прав и обязанностей. Без конкретизации и увеличения объема компетенции на региональном уровне главы муниципальных образований субъектов РФ, в которых отсутствуют региональные законодательные акты о местном самоуправлении, обладают компетенцией, которой их наделил Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, анализ законодательства субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах Северо-Кавказского федераль-

ного округа, об организации местного самоуправления позволил сделать ряд выводов.

1. Компетенция главы муниципального образования представляет собой органичную часть компетенции органов местного самоуправления, сформированную на основании норм федерального законодательства, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований.

2. В ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся основные полномочия главы муниципального образования, которые принадлежат главе вне зависимости от способа избрания и места, которое он занимает в системе органов муниципального образования.

3. В связи с тем, что глава может занимать в системе органов муниципального образования должность председателя представительного органа или главы местной администрации в науке муниципального права существует дискуссия о фактическом объеме полномочий, принадлежащих непосредственно главе муниципального образования.

Однако это не означает, что полномочия главы администрации или председателя представительного органа принадлежат главе муниципального образования и составляют часть его правового статуса как таковые.

Полномочия, которые добавляются к основным полномочиям главы муниципального образования, которые добавляются к его статусу в зависимости от возглавляемого органа, предлагается называть специальными. Они содержатся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», законах субъектов Российской Федерации об организации местного самоуправления.

4. Часть компетенции главы муниципального образования составляют обязанности и запреты, перечисленные в федеральных законодательных актах, направленных на противодействие коррупции. Однако существенным недостатком концепции этих обязанностей и запретов является то, что они фактически приравнивают главу муниципального образования (выборное должностное лицо местного самоуправления) к муниципальным служащим (невыборным лицам).

5. Как показал проведенный анализ, законодательство субъектов Российской Федерации отсылает к нормам Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющим права и обязанности главы муниципального образования, либо прямо их воспроизводит без расширения перечня, но оставляя этот перечень открытым. В результате сфера закрепления дополнительных прав и обязанностей главы муниципального образования переходит в значительной степени на уровень муниципально-правовых актов.

**Список литературы:**

1. Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В.Е. Крутских. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Инфра-М, 2003. — 450 с.
2. Лазарев, Б.М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. — М.: Юрид. лит., 1972. — 280 с.
3. Кабышева, Е.И. К проблеме компетенции местного самоуправления // Проблемы правовой науки: матер. междунаrod. науч.-практ. конф. — Ставрополь: Сервисшкола, 2006. — 250 с.
4. Постовой, Н.В. Муниципальное право России / Н.В. Постовой. — М.: Новый Юрист, 1998. — 349 с.
5. Белоусова, Е.В. Взаимосвязь главы муниципального образования и представительного органа местного самоуправления при реализации функций представительства населения // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 5. — С. 21–28.
6. Макаров, И.И. Актуальные проблемы правового статуса главы муниципального образования // Журнал российского права. — 2008. — № 7. — С. 23–30.
7. Сергеев, А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования / А. А. Сергеев. — М.: Проспект, 2006. — 432 с.
8. Трофимов, М.С. К проблеме правового статуса главы муниципального образования // Государство и право. — 2010. — № 11. — С. 37–44.
9. Шунайлова, Ю. Глава муниципального образования — муниципальный служащий // Законность. — 2004. — № 8. — С. 45–46.
10. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 30 октября 2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82959/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/) (дата обращения: 22.03.2019).
11. О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/anticorruptpolicy/careers/restrictions/2015042006> (дата обращения: 21.03.2019).
12. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: федеральный закон от 21 июня 2005 г. № 97-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 30, ч. 1, ст. 3108.
13. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <https://abium24.ru/gost-oformleniya-spiska-literatury#h28sjpy2knljc92td168fjvh146iedx> (дата обращения: 20.10.2019).
14. О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан: закон Республики Дагестан от 8 декабря 2015 г. № 117 (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/430599396/> (дата обращения: 21.03.2019).
15. О формировании органов местного самоуправления в Республике Ингушетия: закон Республики Ингушетия от 31 октября 2014 г. № 60-РЗ (в ред. от 30 октября 2017 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/423857732> (дата обращения: 21.03.2019).

16. О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской Республике: закон Карачаево-Черкесской Республики от 25 октября 2004 г. № 30-ПЗ (в ред. от 29 декабря 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802021278> (дата обращения: 21.03.2019).

17. О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия-Алания: закон Республики Северная Осетия-Алания от 25 апреля 2006 г. № 24-ПЗ (в ред. от 7 ноября 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802063917> (дата обращения: 21.03.2019).

18. О местном самоуправлении в Ставропольском крае: закон Ставропольского края от 2 марта 2005 г. № 12-кз (в ред. от 10 декабря 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/461500681> (дата обращения: 21.03.2019).

19. О местном самоуправлении в Чеченской Республике: закон Чеченской Республики от 24 мая 2010 г. № 11-ПЗ (в ред. от 11 декабря 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/906800156> (дата обращения: 21.03.2019).

20. Конституция Кабардино-Балкарской Республики от 1 сентября 1997 г. (в ред. от 19 октября 2015 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/720705883> (дата обращения: 14.03.2019).

21. Конституция Чеченской Республики от 23 апреля 2003 г. (в ред. от 20 июля 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/819051373> (дата обращения: 14.03.2019).

22. Конституция Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. (в ред. от 26 декабря 2017 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802018919> (дата обращения: 14.03.2019).

23. Конституция Республики Северная Осетия – Алания от 12 ноября 1994 г. (в ред. от 10 мая 2017 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/304200016> (дата обращения: 14.03.2019).

24. Устав Ставропольского края от 12 октября 1994 г. (в ред. от 11 июля 2018 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/461505117> (дата обращения: 14.03.2019).

**И.А. Куропко,**  
аспирант кафедры финансового,  
банковского и таможенного права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**I.A. Kuropko,**  
Post-graduate student  
of the Department of financial,  
banking and customs law  
of Saratov State Law Academy  
inga\_kuropko@mail.ru

### **К вопросу об источниках правового регулирования бюджетных отношений на примере Основного Закона**

***Аннотация:** в статье проводится анализ правового регулирования бюджетных отношений в современной России, рассматриваются различные подходы ученых в области финансового права к классификации источников бюджетного права, предлагается авторская позиция. Аргументируется значение Конституции Российской Федерации как основного источника регулирования бюджетных правоотношений, анализируются положения конституций в разные периоды существования России в XX в. в части регламентации бюджетной сферы, устанавливающие фундаментальные принципы и иные значимые положения.*

***Ключевые слова:** бюджетные правоотношения, источники бюджетного права, бюджетное законодательство, Конституция РФ, основные законы.*

### **On the issue of sources of legal regulation of budgetary relations on the example of the Basic Law**

***Abstract:** the article analyzes the legal regulation of budgetary relations in modern Russia, examines the approaches of scholars in the field of financial law to the classification of sources of budget law, and proposes the author's position. The importance of the Constitution of the Russian Federation as the main source of regulation of budgetary legal relations is argued, the provisions of constitutions in different periods of Russia's existence in the 20th century are analyzed in terms of regulation of the budget sphere, establishing fundamental principles and other significant provisions.*

***Keywords:** budget legal relations, sources of budget law, budget legislation, the Constitution of the Russian Federation, basic laws.*

Правовое регулирование бюджетных отношений на современном этапе, безусловно, имеет ряд особенностей, связанных с федеративным устройством Российского государства. В частности, речь идет о действии нормативно-правовых актов в пространстве. Можно выделить три уровня актов, регулирующих бюджетные отношения: федеральный, региональный и местный [1, с. 16; 2, с. 64].

Следует заметить, что источники бюджетного права различаются между собой не только содержанием, но и формой, что зависит от статуса и уровня принявшего их органа.

Например, источники бюджетного права непосредственно зависят от субъектного состава участников бюджетного процесса. Источниками правового регулирования бюджетного процесса являются правовые акты, издаваемые органами государственной власти и органами местного самоуправления в пределах соответствующей собственной бюджетной компетенции. Причем правовое регулирование состоит в принятии не только законов на федеральном уровне, но и подзаконных актов (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правовые акты Министерства финансов РФ), имеющих важное практико-ориентированное значение.

Вопрос классификации источников бюджетного права является дискуссионным. В частности, Д.Л. Комягин выделяет следующие источники, расположив их по юридической силе: Конституция РФ; международные акты нормативного характера; бюджетное законодательство (Бюджетный кодекс РФ, ежегодные законы о бюджетах), иные законы и подзаконные акты. Особое внимание данный автор придает практике Конституционного Суда РФ, акцентируя внимание на том, что высшая судебная инстанция, изменяя или отменяя какую-либо норму, создает предпосылки дальнейшей нормотворческой деятельности уполномоченных органов [3, с. 82–83].

Ю.А. Крохина рассматривает систему названных источников несколько иначе: Конституция РФ; международные декларации и договоры; решения Конституционного Суда РФ; федеральные конституционные и федеральные законы; указы и распоряжения Президента РФ; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления [4, с. 9].

Обращаясь к выводам Н.И. Химичевой, можно назвать следующие источники: Конституция РФ; Бюджетный кодекс РФ; федеральные законы, нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальные правовые акты органов местного самоуправления; подзаконные акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правовые акты Минфина России). Данный ученый уделяет важное значение бюджетному законодательству, дефиниция которого закреплена в ст. 2 Бюджетного кодекса РФ [5]. При этом нельзя не согласиться с мнением Н.И. Химичевой относительно условности в наименовании актов представительных органов муниципальной власти законодательными, т. к. законы страны принимаются только на уровне Российской Федерации и ее субъектов [6, с. 201–204].

Думается, целесообразно выделить в числе источников бюджетного права: Конституцию РФ, международные конвенции, декларации и договоры, акты Конституционного Суда РФ, федеральные законы, законы субъектов РФ, правовые акты представительных органов местного самоуправления, а также нормативные правовые акты органов исполнительной власти всех территориальных уровней.

Сравнивая правовое регулирование бюджетной сферы в других странах, можно сделать вывод, что в России есть источники, имеющие разные классификации и различные уровни регламентации. Например, в Канаде источниками бюджетного права являются Закон о финансовом администрировании (1985 г.), Конституционный акт, Закон о Генеральном аудиторе (1977 г.) и Закон о федеративном бюджетном устройстве (1985 г.), регламенты и традиции [4, с. 9].

Общеизвестно, что Конституция РФ обладает высшей юридической силой на территории России, является Основным Законом в регулировании бюджетных отношений, однако в ней закреплены нормы общего характера, включая нормы-принципы. В первую очередь важно выделить конституционный принцип федерализма, выступающий фундаментальным началом построения бюджетной системы.

Основной Закон провозглашает принцип гласности, который нашел свое отражение в Бюджетном кодексе РФ (ст. 36 БК РФ). Конституция РФ установила и базовые категории в рамках бюджетного регулирования. Так, в главах 3 и 8 говорится о бюджетном устройстве, предметах ведения (исключительные предметы ведения РФ, субъектов РФ, их совместная компетенция, компетенция органов местного самоуправления (ст. 71–73, 132).

Предполагается, что соответствие бюджетного законодательства Конституции РФ должно строиться не только по формальному признаку на предмет отсутствия противоречий, но и по сущностному признаку [7, с. 16]. Конституция РФ как особый юридический акт несет определенную программно-целевую политическую нагрузку, тем самым регулируя общественные отношения, дает им стимул развития. Это такой правовой источник, который определяет базовые положения любого законодательства, в том числе бюджетного.

Если обратиться к ранее действовавшим конституциям, то Конституция РСФСР 1918 г. содержала раздел пятый «Бюджетное право», в котором были закреплены основные направления финансовой политики государства; определен порядок составления общегосударственного бюджета Всероссийским съездом Советов (Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом Советов); установлен порядок составления годовых и полугодовых смет доходов и расходов на местные нужды местными советами; утвержден порядок действия на случай недостаточности сметных расходов или расходов, не закрепленных в сметах [8].

Конституция СССР 1924 г. четко регламентировала предмет ведения верховных органов власти Союза Советских Социалистических Республик. Например, к полномочиям СССР относилось: утверждение единого Государственного бюджета СССР (совокупность бюджетов союзных республик); установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов союзных республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджетов союзных республик [9].



Таким образом, можно соотнести Конституцию СССР 1924 г. с ныне действующей Конституцией РФ по вопросу разграничения полномочий.

Анализируя Конституцию РСФСР 1925 г., отметим ряд особенностей: бюджет РСФСР являлся составной частью единого государственного бюджета СССР; распределение доходов и расходов осуществлялось в соответствии с общесоюзным законодательством; устанавливались порядок и особенности произведения расходов. Следовательно, Конституция РСФСР закрепляла отдельные аспекты, связанные с образованием Союза ССР и вхождением в него РСФСР.

Конституция СССР 1936 г. содержала названные положения Конституции СССР 1924 г. в полном объеме. Конституция СССР 1977 г. включала те же позиции с четким распределением предметов ведения по вопросам финансовой политики.

Подводя итог, резюмируем, что конституции в разные периоды XX в. в части регламентации бюджетной сферы устанавливали фундаментальные положения, на основании которых принимались и принимаются законодательные и иные нормативные правовые акты.

#### Список литературы:

1. Савостьянова, С.А. Правовое регулирование бюджетного процесса в муниципальных образованиях // Финансовое право. — 2012. — № 10. — С. 14–18.
2. Бюджетное право: учебник / Н.Д. Вершило, Т.А. Вершило, О.Н. Горбунова и др.; под ред. И.А. Цинделиани. — М.: Проспект, 2018.
3. Комягин, Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов / Д.Л. Комягин. — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017.
4. Крохина, Ю.А. Правовое обеспечение бюджетного процесса в странах «большой семерки» и России // Финансовое право. — 2013. — № 1. — С. 6–11.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 15 апреля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 31, ст. 3823; — 2019. — № 16, ст. 1825.
6. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е.В. Покачалова. — 6 е изд., перераб. и доп. — М.: Норма : ИНФРА М, 2017.
7. Горбунова, О.Н. Бюджетное право России: учебное пособие / О.Н. Горбунова, А.Д. Селюков, Ю.В. Другова. — М., 2002.
8. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским Съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 г.). URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1918.htm> (дата обращения: 15.03.2019).
9. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 г.). URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm> (дата обращения: 15.03.2019).

**Е.А. Отставнова,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**E.A. Otstavnova,**  
Candidate of law, Associate Professor,  
Associate Professor of constitutional  
law of Saratov state law Academy

## Лица без определенного места жительства в международном праве

**Аннотация:** в современный период развития прав и свобод человека права лиц без определенного места жительства часто не имеют гарантий. Большинство государств этой проблеме не уделяют должного внимания. В связи с этим особый интерес представляют международно-правовые акты в данной сфере, поскольку они являются ориентиром разработки правовой политики государств по сокращению бездомности. В статье рассматриваются основные положения международных документов универсального, регионального и специализированного уровней, касающиеся прав лиц без определенного места жительства, делаются выводы о том, что они носят в основном рекомендательный характер. Выявляются основные направления построения правовой политики государств в этой области общественных отношений.

**Ключевые слова:** лица без определенного места жительства, бомж, бездомные, международное право, право на жилище, жильё.

## Persons without a fixed place of residence in international law

**Abstract:** in the modern period of development of human rights and freedoms, the rights of persons without a certain place of residence often do not have guarantees. The majority of States this problem does not pay enough attention. In this regard, international legal acts in this area are of particular interest, as they are a guideline for the development of legal policy of States to reduce homelessness. The author considers the main provisions of international documents of universal, regional and specialized levels concerning the rights of persons without a certain place of residence and concludes that they are mainly Advisory in nature. The main directions of the legal policy of the States in this area of public relations are revealed.

**Keywords:** persons without a certain place of residence, homeless, homeless, international law, right to housing, housing.

Проблема бездомности до сих пор актуальна для всех государств мира, независимо от их экономического развития. Так, по данным ООН, сегодня в мире насчитывается около 100 млн лиц, не имеющих жилья. Причем если в Европе их тысячи, то в странах Азии — миллионы [1]. Специалисты отмечают, что за последние годы только в Великобритании количество бездомных увеличилось в два раза, в 2017 г. их уже насчитывалось 170 тысяч. Многие из них вынуждены проживать в машинах, картонных коробках и на останках общественного транспорта. За этот год в Англии и Уэльсе погибло от болезней, убийств, самоубийств 660 лиц без определенного места жительства [2]. Благотворительные организации назва-

---

ли эту ситуацию чрезвычайной и призвали правительство принять соответствующие меры.

Вместе с тем в международном праве данной категории лиц не уделяется должного внимания. Чаще всего этот вопрос связан с правом на жилище как одной из составляющих достойной жизни человека. В Уставе ООН среди целей объединения государств названа такая цель, как осуществление международного сотрудничества в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам [3]. По состоянию на 2016 г. членами этой организации являлись 193 государства.

В статье 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. закреплено положение о том, что каждый человек имеет право на определенный жизненный уровень, который включает в себя пищу, одежду, жилище, медицинский уход и социальное обслуживание, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи [4]. Статья 11 Международного пакта о социально-экономических и культурных правах содержит аналогичное положение и обязывает государства-участников принимать надлежащие меры для обеспечения данного права, а статья 2 призывает государства постепенно обеспечить осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер [5]. Таким образом, обеспечение достаточного уровня жизни человека, который включает в себя наличие жилья, является обязанностью государства. Однако ни в одном из этих документов не содержится определения понятия «достаточный уровень жизни» и «жилище».

Категория «надлежащее жилье» определена в Рамочном документе по Глобальной стратегии в области жилья до 2000 г., принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1998 г. Это не просто наличие крыши над головой. «Под этим подразумеваются также жилищные условия, обеспечивающие невмешательство в частную жизнь; надлежащая жилая площадь; физическая доступность; надлежащая безопасность; гарантии сохранения жилья; стабильность и надежность существующих структур; надлежащее освещение, отопление и вентиляция; надлежащая базовая инфраструктура, как то: водоснабжение, санитария и удаление отходов; соответствующее качество окружающей среды и факторы, влияющие на здоровье, а также надлежащее и доступное месторасположение жилья по отношению к месту работы и предприятиям сферы обслуживания: все это должно быть доступным по приемлемым ценам» [6]. Такое определение включает множество параметров, которым должно отвечать место проживания человека, чтобы считаться приемлемым и обеспечивать его достаточный уровень жизни. Следовательно, чердаки, подвалы, картонные коробки, теплотрассы и т.д. не могут считаться жилищем,

---

а люди, вынужденные там пребывать, признаются бездомными или лицами без определенного места жительства.

Непосредственно бездомным посвящен Доклад Специального докладчика в Совете по правам человека ООН по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте [7]. В нем бездомность названа глобальным кризисом мирового масштаба. Она процветает там, где нарастает существенный разрыв в доходах, а жилище считается не правом человека, а товаром. В докладе подчеркивается, что бездомные — это особая социальная группа, состоящая из наиболее уязвимых личностей, которые наиболее часто подвергаются стигматизации, социальной изоляции и криминализации. Бездомность также рассматривается как «крайняя форма нарушения прав на достаточное жилище и недискриминацию, а нередко еще к тому же и нарушение прав на жизнь, на неприкосновенность личности, на здоровье, на защиту дома и семьи и на свободу от жестоких или унижающих достоинство видов обращения».

Интересным для анализа представляется определение понятия «бездомность», изложенное в Докладе с учетом триединого подхода. Во-первых, это отсутствие жилья в материальном и социальном смыслах (отсутствие места для создания семьи и установления социальных связей). Во-вторых, бездомность определяется как форма системной дискриминации и социальной изоляции. В-третьих, бездомные вынуждены самостоятельно бороться за свои права в их понимании, за выживание и достоинство.

В Докладе особо подчеркивается, что борьба с бездомностью является настоящей необходимостью государств, которые имеют следующие обязательства в этой сфере: разрабатывать и реализовывать стратегии, направленные на ликвидацию бездомности; бороться с дискриминацией бездомных и оказывать им правовую помощь; устанавливать запрет на принудительное выселение, влекущее за собой бездомность; рассматривать любое государственное решение, влекущее бездомность, как неприемлемое и идущее вразрез с правами человека; применять необходимые правовые нормы и взаимодействовать с негосударственными структурами в целях предотвращения бездомности.

В Докладе пристальное внимание уделено стратегиям, которые надлежит разработать государствам, дана оценка уже действующим с учетом их эффективности. При этом подчеркивается, что планы по ликвидации бездомности в отдельных государствах могут значительно отличаться в зависимости от экономического, культурного, исторического, географического и национального развития. Однако все они должны иметь законодательную базу и быть направлены на устранение трех компонентов бездомности, приведенных выше. Между тем Доклад имеет рекомендательный характер и необязателен для исполнения государствами-участниками. Он служит ориентиром для

---

---

построения политики государств в отношении лиц без определенного места жительства.

Проблема бездомности стала настолько актуальной в Европе, что возникла необходимость создания специальной организации — Европейской федерации национальных организаций, работающих с бездомными, действующей в рамках Европейского Союза. Так, Записка, подготовленная ею по результатам проекта «Взаимный прогресс в решении проблемы бездомности через продвижение и укрепление информационных систем» [8], выделяет первичную и вторичную бездомность. К первой относятся люди, проживающие на улицах. Ко второй — лица, часто меняющие места проживания (жилые помещения, убежища и приюты для бездомных и другие места, где есть крыша над головой). В данном документе затрагиваются вопросы, касающиеся процедур проведения переписи бездомных. Отмечено, что страны отличаются по методам сбора информации о данной категории лиц. Их можно разделить на три группы: применяющие метод традиционной переписи и опирающиеся на поддержку служб, занимающихся проблемами бездомного населения; использующие данные административных реестров; использующие данные реестров и информацию, полученную от служб, занимающихся проблемами бездомного населения.

В 2014 г. Европейским парламентом была принята резолюция (2013 / 2994 (RSP)) о стратегии бездомности Европейского союза [9]. В ней подчеркивается, что ответственность за борьбу с бездомностью лежит на государствах-участниках, а Европейский Союз выполняет дополнительную, поддерживающую функцию в этом вопросе. Каждое государство обязано разработать стратегию ликвидации бездомности и включить эту категорию лиц в программы государственных реформ, а также осуществить меры по профилактике бездомности.

Необходимо отметить, что только на уровне ООН и Европейского Союза приняты специальные документы, направленные на решение проблем лиц без определенного места жительства.

Таким образом, можно констатировать, что проблемы лиц без определенного места жительства в основном рассматриваются в рамках права на достаточный уровень жизни и права на жилище. Некоторые документы, относящиеся непосредственно к изучаемой теме, приняты на универсальном уровне ООН и региональном — в Европейском Союзе. Все они носят рекомендательный характер. Однако в них содержатся основные ориентиры для выстраивания планов по ликвидации бездомности как отдельными государствами, так и в мировом масштабе; дано определение понятия «бездомность», установлены его критерии, разработаны рекомендации по учету бездомных, и самое главное, обозначены основные направления борьбы с нею.

**Список литературы:**

1. В странах Восточной Европы и Центральной Азии — миллионы бездомных // Официальный сайт ООН. URL: <https://news.un.org/ru/story/2009/05/1146171> (дата обращения: 10.02.2019).
2. Саможнев, А. В Великобритании зафиксировали рекордное количество бездомных // Российская газета. — 2018. — 25 декабря.
3. Устав Организации Объединенных Наций от 26 июня 1945 г. // Действующее международное право. — Т. 1.
4. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Российская газета. — 1998. — 10 декабря.
5. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1976. — № 17.
6. Глобальная стратегия в области жилья до 2020 г.: принята Резолюцией ООН от 11 декабря 1987 г. № 42/191 // СПС «Гарант» (дата обращения: 17.02.2019).
7. Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте: 31-я сессия Совета по правам человека ООН. 30 декабря 2015 г. // Официальный сайт ООН. URL: <https://undocs.org/ru/A/HRC/31/54> (дата обращения: 10.02.2019).
8. Записка, подготовленная по результатам проекта «Взаимный прогресс в решении проблемы бездомности через продвижение и укрепление информационных систем»: Экономический и социальный Совет ООН. Двенадцатое совещание (Женева, 28–30 октября 2009 г.) // Официальный сайт ООН. URL: <http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2009/7.r.pdf> (дата обращения: 10.02.2019).
9. Европарламент принял резолюцию, призывающую к Стратегии ЕС по борьбе с бездомностью. URL: <https://ru.eureporter.co/frontpage/2014/01/16/european-parliament-adopts-resolution-calling-for-an-eu-homelessness-strategy/> (дата обращения: 18.02.2019).

**Е.В. Константинова,**  
*аспирант кафедры теории и истории государства и права Красноярского государственного аграрного университета*

**E.V. Konstantinova,**  
*Postgraduate student of the Department of theory and history of state and law Krasnoyarsk state agrarian University konst-ev@mail.ru*

## Правовая культура субъектов общественного контроля в России

**Аннотация:** в статье интерпретируется понятие правовой культуры с точки зрения правовой деятельности и правоприменительной практики действующих институтов гражданского общества. Устанавливается, что формирование высокой правовой культуры субъектов общественного контроля — одна из важных задач, стоящая перед современным российским обществом. Подчеркивается, что в современных условиях системные субъекты общественного контроля не готовы своевременно реагировать на ключевые факты общественной жизни и возглавить значимые общественные процессы. Автор полагает, что принципы развития

---

гражданского общества и демократии, стратегия укрепления правопорядка и законности во многом обусловлены качественным состоянием правовой культуры общественности.

**Ключевые слова:** гражданское общество, правовая культура, правовое сознание, социальная активность, общественный контроль, общественный совет.

### Legal culture of subjects of public control in Russia

**Abstract:** the article interprets the concept of legal culture from the point of view of legal activity and law enforcement practice of existing civil society institutions. It is established that the formation of a high legal culture of subjects of public control is one of the important tasks facing modern Russian society. It is emphasized that in modern conditions the system subjects of public control are not ready to react in a timely manner to the key facts of public life and to lead significant social processes. The author believes that the principles of development of civil society and democracy, the strategy of strengthening the rule of law and the rule of law are largely due to the qualitative state of the legal culture of the public.

**Keywords:** civil society, legal culture, legal consciousness, social activity, public control, public Council.

Правовая культура выступает одной из качественных характеристик степени развития гражданского общества, находясь в прямой зависимости от состояния прав человека в обществе и государстве. Культурно-правовая зрелость проявляется в верховенстве закона, в правовой активности граждан, приоритете человека и его неотчуждаемых прав и свобод, защищенности публичных интересов, оказывает самое непосредственное влияние на качество принимаемых законов и их направленность, юридическую технику и правоприменительную практику [1, с. 86]. Другими словами, правовая культура охватывает в своей совокупности все, что связано с правом, всю систему правоотношений, которая сложилась в государстве и обществе, определяет качественную характеристику правовой жизни общества. Составными частями этого феномена, по мнению С.С. Алексеева, является уровень правосознания, понимание и исполнение людьми юридических норм [2, с. 523].

Большое значение формированию высокой правовой культуры придается в основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Приоритетным направлением государственной политики выступает значимость патриотического, трудового, экологического и других форм воспитания граждан, формирование их правовой культуры, взаимодействие государства с институтами гражданского общества [3]. В свою очередь в государственной молодежной политике такие признанные базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет прав и свобод человека и гражданина также закрепляются через систему всестороннего патриотического, культурно-духовного, созидательного развития молодежи, активного



участия молодежных объединений и организаций в управлении делами государства [4]. В этом плане правовая культура напрямую зависит от уровня развития общества, принятых в нем ценностей и потребностей и не может существовать в отрыве от субъектов права, которые являются ее носителями, способными оказать конструктивное влияние на формирование гражданского сознания окружающих. Правовую культуру можно оценивать с позиций ее статики и динамики [5, с. 31], что характерно для современного гражданского общества, развития новых форм правовой деятельности граждан и возникновения различных сфер проявления гражданских инициатив.

Уровень правовой культуры и ее роль в гражданском обществе в Российской Федерации наглядно продемонстрировали события, произошедшие в июле 2019 г. В труднодоступных районах Красноярского края, Иркутской области, Якутии, Бурятии начались лесные пожары, которые стали синонимом экологической катастрофы и были потушены лишь к 30 сентября. Граждане, проживающие в этих районах, проявляя активность в интернет-сообществах, в телекоммуникационных средствах, стремились привлечь внимание государственных органов федерального и регионального уровней.

В ст. 45 Конституции Российской Федерации провозглашено, что защита прав и свобод человека и гражданина гарантируется государством. Законодательством гарантировано право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Правовой механизм реализации данных гарантий также имеется. Законодательно определена система органов государственной власти и общественных структур, способных претворить этот механизм в правовую жизнь. В данном случае органы власти в течение длительного времени предпринимали должные меры не в полном объеме. Вместе с тем институты гражданского общества, общественные палаты субъектов федерации, на территории которых все лето полыхали пожары, также реализовали свойственные им функции недостаточно системно. Тем не менее активисты общественной организации «За чистое небо» в Красноярске инициировали несколько митингов. Перечисленные примеры показывают различный характер отношения граждан к своей общественной деятельности и культуру их правового поведения.

Правовая культура определяет принципы и границы правового поведения, которые основываются на уважительном отношении к праву в силу внутреннего убеждения и установок, а не по причине конформизма или пограничной ситуации, связанной с нежеланием наступления негативных правовых последствий. В этом прослеживается зависимость правомерного поведения от состояния правового сознания. Как любое объективное понятие правовая культура состоит из структурных элементов. Определяющими элементами правовой

---

культуры являются: правосознание общества (граждан), характер правовой деятельности, степень развития системы юридических актов и сложившаяся практика. Правосознание выступает ключевым компонентом правовой культуры.

Правовое сознание, или правосознание, — это восприятие права, его понимание, отношение к правилам, условиям, порядку правовой деятельности со стороны граждан и общества в целом. Правосознание не только отражает социальную действительность, но и воздействует на нее. Оно связано с процессом социализации личности. Показателем уровня правосознания субъектов общественного контроля может являться положительная динамика правоприменительной практики, а также легальный характер юридического противодействия негативным социальным явлениям [6, с. 34–35]. Такой подход свидетельствует о наличии особого отношения общественника к правовым формам деятельности органов управления, их оценке, характеристике, установлению социального статуса контрольной деятельности.

Более века назад в России уже происходило становление гражданского общества, в основе которого стояли добровольные ассоциации, университеты и научные сообщества, городское самоуправление и земства, предпринимательство, а также осуществлялась профессионализация политического движения, развивалась культура книгоиздания в сфере права [7, с. 23–25]. Сегодня предпринимается достаточно много усилий для того, чтобы в современной России сформировалось реальное гражданское общество, законодатель активно формирует антикоррупционный механизм [8, с. 40–42], принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», устанавливающий правовые основы организации и осуществления общественного мониторинга и контроля [9]. Значительный вклад в эти процессы вносит деятельность Общественной палаты Российской Федерации, общественных советов при органах государственной власти. Данные мероприятия способны формировать правовую культуру и правовой стиль деятельности общественников.

Российское законодательство закрепляет исчерпывающий перечень основных субъектов контроля — Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Полагаем, что граждан Российской Федерации также допустимо относить к субъектам общественного контроля. При этом в первую очередь в отношении физических лиц, как участников (членов) коллективных

---

субъектов общественного контроля, следует раскрывать характеристику их правовой культуры.

По своему содержанию правовая культура субъекта общественного контроля — это качество и ценностные характеристики правовой деятельности общественника в рамках широкого использования форм и средств общественного контроля, основывающиеся на высокой степени самоорганизации, дисциплине и ответственности в условиях признания, защиты и осуществления прав и свобод человека и гражданина. При этом эффективное функционирование гражданского общества возможно лишь в рамках сложившейся правовой культуры граждан и правового государства.

Как представляется, можно указать некоторые характеристики и особенности формирования правовой культуры субъектов общественного контроля в современный период.

1. Крайне важно устанавливать и развивать гражданское правосознание как основной элемент правовой культуры. При этом правосознание способно проявлять себя в процессе защиты прав и свобод человека и гражданина, реализации гражданских инициатив, а также в условиях соответствующей деятельности, например, в сфере противодействия коррупции, при содействии в предупреждении и разрешении социальных конфликтов. В свою очередь правосознание граждан, осуществляющих общественный контроль, в определенной мере характеризуется патриотизмом, чувством долга, критичностью мышления, позитивным отношением к правам человека, стремлением к укреплению правопорядка и законности в деятельности органов власти.

2. В рамках правовой культуры субъектов общественного контроля формируются правовые ценности, идеалы, стиль, социальное назначение и иные качественные характеристики деятельности общественника. В этом плане конструктивным представляется надлежащее информационное сопровождение института общественного контроля, обеспечение доступа граждан к открытым государственным информационным ресурсам [10, с. 53]. Кроме этого, правовая культура общественника способствует более качественному пониманию механизма и содержания правотворческой и правоприменительной деятельности органов власти и должностных лиц.

3. Правовая культура субъектов общественного контроля определяется на основе практики реализации их функций, целей и задач, а также посредством правоприменительной деятельности вспомогательного характера, в которой эти субъекты участвуют. Прежде всего правовая культура претворяется в соответствующих формах осуществления общественного контроля: общественного мониторинга, общественной проверки, экспертизы, общественных обсуждений, общественных (публичных) слушаний и других форм взаимодействия граждан и государства. Стоит заметить, что каче-

---

ство правового взаимодействия институтов гражданского общества и государственного аппарата выступает специальным принципом правовой культуры граждан и характеризует зрелость российской общественности [11, с. 38]. От того, каким образом, в каком порядке, с какой интенсивностью и результатом реализуются те или иные формы общественного контроля, собственно, и характеризуется правовая культура общественника.

4. Уровень правовой культуры гражданского сообщества зависит от уровня правовой грамотности, опыта, ответственности и результатов правовой деятельности различных негосударственных структур (общественных объединений, общественных советов, предпринимательского, научного, молодежного сообщества). При этом крайне важно обратить внимание на возможную деформацию правовой культуры: правовой идеализм, правовой нигилизм, правовой популизм и пр. [12, с. 12]. Правовая культура общественника может деформироваться и принимать искаженные формы в случае некомпетентности, ангажированности, пассивности члена общественного совета или иного субъекта общественного контроля.

5. С учетом того, что институт общественного контроля претворяется в жизни российского общества не так давно, можно говорить только о начале формирования правовой культуры субъектов общественного контроля и, прежде всего, граждан, включенных в эту деятельность. При этом не исключается и оценка правовой культуры коллективных субъектов общественного контроля: общественного совета, группы общественного контроля и пр. Полагаем, что правовая культура представленного сектора общественной деятельности находится на начальной стадии своего формирования и организационно-управленческой корреляции.

Стоит отметить, что в настоящее время передовые институты гражданского сообщества не всегда централизованно и эффективно выражают свою волю и интересы, реагируют на происходящие в обществе события, предлагают собственные модели социальных и управленческих отношений. Полагаем, что высокий уровень правовой культуры субъектов общественного контроля, динамичность ее развития являются достаточным основанием для успешного противодействия коррупции, модернизации правовой государственности, укрепления демократии, законности и правопорядка.

#### Список литературы:

1. Семитко, А.П. Персоноцентристский подход к праву и правовой культуре // Вестник Гуманитарного университета. — 2013. — № 1 (1). — С. 86–94.
2. Алексеев, С.С. Собрание сочинений: в 10 т. / С. С. Алексеев. — М.: Статут, 2010. — Т. 4: Линия права. Концепция: сочинения 1990-х – 2009 годов. — 544 с.
3. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168) // Российская газета. — 2011. — 14 июля.

---

4. Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. № 2403-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 50, ст. 7185.

5. Богатова, Е.В. Правовая культура: статика и динамика понимания // Философия права. — 2017. — № 4 (83). — С. 30–34.

6. Панченко, В.Ю. Юридическое противодействие и юридическое содействие как парные правовые категории // Lex Russica. — 2015. — Т. 109. — № 12. — С. 30–42.

7. Демичев, А.А. Пути формирования гражданского общества в России: история и современность // Гражданское общество в России и за рубежом. — 2018. — № 2. — С. 22–26.

8. Тепляшин, И.В. Нормативные правовые основы института общественного контроля: современное состояние // Современное право. — 2014. — № 8. — С. 39–42.

9. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июня 2014 г. № 212-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 24.09.2019).

10. Малько, А.В. Информационно-правовая политика в современном обществе: сравнительный анализ / А.В. Малько, О.Л. Солдаткина // Сравнительная политика. — 2019. — Т. 10. — № 1. — С. 42–58.

11. Безруков, А.В. Роль общественности в укреплении конституционного правопорядка в России / А.В. Безруков, И.В. Тепляшин // Российское право: образование, практика, наука. — 2018. — № 3 (105). — С. 36–40.

12. Матузов, Н.И. Правовой нигилизм как образ жизни // Правовая культура. — 2012. — № 1 (12). — С. 8–24.

---