

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*

2 (92) • 2023

САРАТОВ • МОСКВА

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

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

Редакционная коллегия:

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

Редакционный совет:

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

Editorial board:

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

Editorial council:

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

СОДЕРЖАНИЕ

I. ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

- Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН),
Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Актуальные проблемы науки административного права
и административного процесса: настоящее и будущее 12
- Агамагомедова С.А. (Москва, ИГП РАН)*
Международное и интеграционное административное право:
проблема соотношения 24
- Агапов А.Б. (Москва, МГЮА)*
Публичное принуждение и правовая авартия 34
- Глазунова И.В. (Москва, ИГП РАН)*
О понимании системы субъектов обеспечения
экономической безопасности России 44
- Гришковец А.А. (Москва, ИГП РАН)*
Некоторые актуальные проблемы совершенствования службы
в силовых структурах современной России 52
- Дерюга А.Н. (Хабаровск, ДВФ РГУП, ДЮИ МВД России),
Дерюга Н.Н. (Хабаровск, ДВФ РГУП)*
Метафизика административной деликтности 73
- Зюзин В.А. (Москва, РГУП)*
Развитие принципа состязательности
в административном судопроизводстве 80
- Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН)*
О терминах «государственное управление»
и «публичное управление» в научных трудах,
учебной литературе и законодательстве 87
- Кононов А.М. (Москва, НИЦ Академии управления МВД России)*
Актуальные вопросы административно-правового
регулирующего привлечения граждан и общественных
объединений правоохранительной направленности
к охране общественного порядка в условиях
военного положения 104
- Майоров В.И. (Тюмень, ТИПК МВД России)*
О делегировании публичных функций
в области обеспечения безопасности дорожного движения
негосударственным субъектам. 115
- Редкоус В.М. (Москва, ИГП РАН)*
О перспективах образования федерального округа
на основе новых субъектов Российской Федерации 123
-

<i>Сморчкова Л.Н. (Москва, ИГП РАН)</i>	О разграничении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при осуществлении административно-правового регулирования	133
<i>Стахов А.И. (Москва, РГУП)</i>	Судебное административно-процессуальное право России: понятие, система, источники	142
<i>Шергин А.П. (Москва, ВНИИ МВД России)</i>	Административное преследование как функция административно-юрисдикционного процесса.	155

II. ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

<i>Виноградова Е.В. (Москва, ИГП РАН)</i>	Меры межгосударственного давления. Экономические санкции, реторсии, репрессалии	163
<i>Васянина Е.Л. (Москва, ИГП РАН)</i>	Управление денежно-кредитным механизмом: финансово-правовые и административно-правовые аспекты.	171
<i>Запольский С.В. (Москва, ИГП РАН)</i>	О соотношении публичного и частного в праве	180
<i>Андреянова Н.Г. (Москва, ИГП РАН)</i>	Правовое регулирование криптовалют: современное состояние	191
<i>Балытников В.В. (Москва, ЦИПТУС АСОУ)</i>	Некоторые административно-правовые аспекты использования электронных (в том числе нейросетевых) систем обеспечения контроля за соблюдением пределов свободы массовой информации	197
<i>Чайка К.Л. (Минск, Суд ЕАЭС)</i>	Публичные полномочия органов интеграционного объединения	204

III. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

<i>Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	Правовое регулирование требований, предъявляемых к экспертам в научной сфере	214
<i>Королёв С.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	Правовая политика в сфере цифровизации управления земельным фондом Российской Федерации	224

<i>Лакаев О. А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Взаимосвязь экономической и правовой политики в сфере организации особых режимов осуществления предпринимательской деятельности	234
<i>Сухова Н. И. (Саратов, СГЮА)</i> О некоторых аспектах анизотропности противодействия реализации закона	244
<i>Астахова Е. А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i> Роль уголовно-правовой санкции в борьбе с транснациональными преступлениями	256

IV. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Еремян В. В. (Москва, ЮИ РУДН),</i> <i>Еремян Э. В. (Москва, НКО «Фонд современной истории»)</i> Есть ли у нас основания говорить о деградации и регрессе либеральной модели демократии? (часть II)	265
<i>Рукавишников С. М. (Саратов, СГЮА, докторант)</i> Воспитательная работа как перспективный объект государственного управления в сфере высшего образования	283
<i>Мохов А. А. (Москва, МГЮА)</i> Переходные правовые режимы экономической деятельности	290
<i>Свиштунов А. А. (Москва, АНО ВО «РосНОУ»)</i> О некоторых проблемах правового регулирования инновационной деятельности в Российской Федерации	303

V. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

<i>Серка Т. В. (Саратов, СГЮА)</i> К вопросу о развитии законодательства о несостоятельности (банкротстве): дореволюционный период	309
--	-----

VI. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

<i>Афанасьев Л. С. (Москва, ЮФ ФГБОУ ВО РГАИС, аспирант)</i> О политико-правовом дуализме государства и права в контексте категории справедливости	314
<i>Евтушенко С. М. (Саратов, ПИУ РАНХиГС, аспирант)</i> Ограничения, обусловленные наличием судимости в пассивном избирательном праве	321

<i>Ружьева Е. Н. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i>	
Публично-правовые компании как юридические лица публичного права и субъекты финансовых правоотношений: теоретико-правовой подход	330
<i>Терещук С. С. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i>	
К вопросу о системе стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных нарушениях.	339

VII. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

<i>Соколов А. Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ: Добробаба М.Б., Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности в системе государственной службы. – М.: Норма, 2023. – 352 с.	347
<i>Нематов А. Р. (Республика Таджикистан, Институт философии, политологии и права Академии наук),</i>	
<i>Скурко Е. В. (Москва, ИНИОН РАН)</i>	
РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: Баранов В.М. Позитивная юридическая ответственность: спорный концепт, мнимая практика, виртуальная техника (Монография). – М.: Блок-Принт, 2022. – 176 с.	356

CONTENT

I. PROBLEMS OF THE THEORY OF ADMINISTRATIVE LAW

Kobzar-Frolova M.N. (Moscow), Sokolov A.Yu. (Saratov) Actual problems of the science of administrative law and administrative process: present and future	12
Agamomedova S.A. (Moscow) International and integration administrative law: the problem of correlation	24
Agapov A.B. (Moscow) Public coercion and legal autarky	34
Glazunova I.V. (Moscow) On understanding the system of subjects of ensuring the economic security of Russia	44
Grishkovets A.A. (Moscow) Some actual problems of improvement of service in law enforcement agencies	52
Deryuga A.N., Deryuga N.N. (Khabarovsk) The metaphysics of administrative tort	73
Zyuzin V.A. (Moscow) Development of the adversarial principle in administrative proceedings	80
Kobzar-Frolova M.N. (Moscow) About the terms «public administration» and «public administration» in scientific works, educational literature and legislation	87
Kononov A.M. (Moscow) Topical issues of administrative and legal regulation of the involvement of citizens and public associations of law enforcement orientation to the protection of public order under martial law	104
Mayorov V.I. (Tyumen) On the delegation of public functions in the field of road safety to non-state actors	115
Redkous V.M. (Moscow) On the prospects for the formation of a federal district on the basis of new subjects of the Russian Federation	123
Smorchkova L.N. (Moscow) On the distribution of the scope of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation in the implementation of administrative legal regulation	133

<i>Stakhov A.I. (Moscow)</i>	Judicial administrative procedural law of Russia: concept, system, sources	142
<i>Shergin A.P. (Moscow)</i>	Administrative prosecution as a function administrative-jurisdictional process	155

II. APPLIED PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

<i>Vinogradova E.V. (Moscow)</i>	International economic sanctions. Legal analysis	163
<i>Vasyanina E.L. (Moscow)</i>	Management of the monetary mechanism: financial and legal and administrative and legal aspects	171
<i>Zapolsky S.V. (Moscow)</i>	On the relationship between public and private in law	180
<i>Andrianova N.G. (Moscow)</i>	Legal regulation of cryptocurrencies: current status	191
<i>Balytnikov V.V. (Moscow)</i>	Some public law aspects of the use of electronic systems (including neural network) for ensuring control over compliance of the limits of information freedom at the sphere of mass media	197
<i>Chaika K.L. (Minsk, Republic of Belarus)</i>	Public powers of integration association bodies	204

III. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

<i>Sokolov A.Yu. (Saratov)</i>	Legal policy in the field of improving the list of requirements for experts in the scientific field	214
<i>Korolev S.Yu. (Saratov)</i>	Legal policy in the field of digitalization of the management of the land fund of the Russian Federation	224
<i>Lakaev O.A. (Saratov)</i>	Interrelation of economic and legal policy in the field of organization of special business regimes	234
<i>Sukhova N.I. (Saratov)</i>	On some aspects of the anisotropicity of the counteraction to the implementation of the law	244

Astakhova E.A. (Saratov)

The role of criminal law sanctions in the fight
against transnational crimes.256

IV. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

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

Do we have reason to assert about the degradation and regression
of the liberal model of democracy? (Part II)265

Rukavishnikov S.M. (Saratov)

Educational Work as the Prospective Object of Public
Administration in the Sphere of the Higher Education283

Mokhov A.A. (Moscow)

Transitional legal regimes of economic activity290

Svistunov A.A. (Moscow)

On some problems of legal regulation of innovation activity
in the Russian Federation.303

V. LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION

Serka T.V. (Saratov)

To the question of the development of legislation
on insolvency (bankruptcy): pre-revolutionary period309

VI. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Afanasiev L.S. (Moscow)

On the political and legal dualism of state and law
in the context of the category of justice314

Evtushenko S.M. (Saratov)

Restrictions caused by a criminal record in passive suffrage321

Ruzheva E.N. (Saratov)

Public Law Companies as Legal Entities of Public Law
and Subjects of Financial Legal Relations:
theoretical legal approach.330

Tereshchuk S.S. (Saratov)

On the issue of the system of stages of disciplinary proceedings
in cases of corruption violations.339

VII. REVIEWS

Sokolov A. Yu. (Saratov)

REVIEW OF THE MONOGRAPH:

Dobrobaba M.B., Presnyakov M.V., Channov S.E.

Disciplinary responsibility: legal mechanisms

for ensuring efficiency in the public service system.

– M.: Norm, 2023. – 352 p. 347

Nematov A.R. (Dushanbe, Republic of Tajikistan),

Skurko E.V. (Moscow)

BOOK REVIEW: Baranov V.M.

Positive legal responsibility: controversial concept,

imaginary practice, virtual technique (Monograph)

– Moscow: Block Print, 2022. – 176 p. 356

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

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

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-12-23

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАУКИ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА:
НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ**

Аннотация: 17 февраля 2023 г. в федеральном государственном бюджетном учреждении науки «Институт государства и права Российской академии наук» в память о видном ученом-административисте Борисе Михайловиче Лазареве (1930–1995) была проведена Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» («Лазаревские чтения – 2023»). Проводить научные мероприятия в честь Б. М. Лазарева стало хорошей традицией сектора административного права и административного процесса. С каждым годом темы, поднимаемые организаторами конференции, вызывают все больший интерес у ее участников, количество которых ежегодно растет. В резолюции конференции отмечается, что поднимаемые участниками вопросы во многом имеют прикладное значение, это убедительно демонстрирует неразрывную связь науки и практики.

Ключевые слова: административное право и административный процесс, взаимодействие конституционного и административного права, нормы, контроль, исполнительная власть, государственное управление.

**ACTUAL PROBLEMS OF THE SCIENCE
OF ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE
PROCESS: PRESENT AND FUTURE**

Abstract: on February 17, 2023, an international scientific and practical conference «Actual problems of the Science of Administrative Law and Administrative Process»

(«Lazarev Readings – 2023») was held at the Federal State Budgetary Institution of Science, the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, in memory of a prominent administrative scientist Boris Mikhailovich Lazarev (1930–1995). It has become a good tradition of the sector of administrative law and administrative process to hold scientific events in honor of B. M. Lazarev. Every year, the topics raised by the organizers of the conference arouse more and more interest of its participants, whose number is growing from year to year. The resolution of the conference notes that the issues raised by the participants are largely of applied importance, this convincingly demonstrates the inextricable link between science and practice.

Keywords: *administrative law and administrative process, interaction of constitutional and administrative law, norms, control, executive power, public administration.*

17 февраля 2023 г. в федеральном государственном бюджетном учреждении науки (ФГБУН) «Институт государства и права Российской академии наук» (далее – Институт) в очередной раз с успехом прошла ставшая для Института традиционной Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» («Лазаревские чтения – 2023») (далее – конференция, мероприятие), посвященная памяти видного ученого-административиста заслуженного деятеля науки РСФСР, долгое время руководившего в Институте сектором административного права, Бориса Михайловича Лазарева (1930–1995). Научное наследие Б.М. Лазарева, его работы, актуальные и в наше время, послужили основой для многих современных научных исследований.

Всю свою активную сознательную жизнь Б.М. Лазарев посвятил Институту государства и права и науке административного права и административного процесса. В Институте он прошел путь от младшего научного сотрудника (1960) до заведующего сектором. По его инициативе сектор стал носить название сектора административного права (1977), к созданию которого он приложил личные усилия. Коллегами и соратниками Б.М. Лазарева по Институту в разное время были лучшие административисты: И.Л. Бачило, Г.А. Дорохова, А.Е. Лунев, В.И. Ремнев, Ю.А. Розенбаум, М.И. Пискотин, Н.Г. Салищева, Л.А. Сергиенко, Н.Ю. Хаманева, Е.В. Шорина, Ц.А. Ямпольская и др. Многие из них защищали свои диссертации под руководством Б.М. Лазарева.

В 2023 г. на приглашение обсудить актуальные проблемы науки административного права и административного процесса на современном этапе откликнулись ученые со всех регионов России и из-за рубежа. Всего было зарегистрировано более 160 участников, из них более трети – молодые ученые и специалисты и более десяти – участники из стран Европы, Евразийского экономического союза, Азии и Африки.

Особо тепло участники конференции приветствовали ученых – представителей советской школы административистов: Б.В. Россинского, А.Б. Агапова, А.С. Дугенца, О.В. Зиборова, А.Ф. Ноздрачева, М.В. Костенникова, А.М. Кононова, А.В. Куракина, Н.И. Побежимову, А.С. Прудникова, А.И. Стахова, а также участников, прибывших (подключившихся онлайн) из регионов России и стран ближнего и дальнего зарубежья: А.И. Каплунова (Санкт-Петербург), Н.Н. Дерюгу и А.Н. Дерюгу (Хабаровск), В.И. Кайнова (Санкт-Петербург), Л.Е. Калинину (Люберцы), К.В. Маслова (Омск), И.В. Мехееву (Н.Новгород), В.Е. Севрюгина (Тюмень), А.Ю. Соколова (Саратов), В.К. Ладутько (Республика Беларусь), А.С. Махмудову (Республика Азербайджан), Б.Х. Сайтходжаева (Республика Кыргызия), М.И. Абдурахманову и П.Л. Шарифзоду (Республика Таджикистан), К.Н. Дауталиева и В.Х. Сейтимову (Республика Казахстан) и др.

Институтом государства и права и сектором административного права и административного процесса в текущем 2023 г. была выбрана цель мероприятия – обсуждение актуальных проблем, новейших тенденций и перспектив развития науки административного права и административного процесса, формулирование научно обоснованных предложений о путях их возможного решения. Задачи данного научного мероприятия соответствовали цели: обсуждение наиболее значимых проблем науки административного права и административно-процессуального права в условиях новых конституционных реалий и вызовов современности, их осмысление с позиции академических традиций; определение направлений совершенствования методологических основ науки административного права и административно-процессуального права; анализ современных форм и методов деятельности исполнительных органов публичной власти; подготовка предложений по совершенствованию административного законодательства и правоприменительной практики.

Конференция была открыта первым заместителем директора Института доктором юридических наук, профессором **Еленой Валерьевной Виноградовой**, которая тепло поприветствовала участников научного мероприятия, сказала несколько добрых слов о научном наследии Б.М. Лазарева, значении его работ для развития отечественной науки административного права, о последователях и учениках Б.М. Лазарева. В своем докладе Е.В. Виноградова подняла тему обеспечения безопасности личности, общества, государства, говорила о средствах и методах, применяемых исполнительными органами публичной власти для целей обеспечения безопасности лич-

ности, общества, государства. Особое внимание собравшихся вызвала та часть ее доклада, которая была посвящена перспективам развития административного права и административного законодательства.

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

Своими личными воспоминаниями о Б.М. Лазареве как ученом, администраторе, личности, его роли в науке административного права и административного процесса, значении его наследия делились С.В. Запольский, Н.И. Побежимова, Б.В. Россинский и другие участники.

Доклад о научном наследии Бориса Михайловича Лазарева и современных проблемах публичного администрирования был подготовлен заместителем директора Института проблем административно-правового регулирования Департамента публичного права НИУ ВШЭ (г. Москва) доктором юридических наук, доцентом **Еленой Владимировной Овчаровой**. Уместно отметить, что к подобным воспоминаниям и докладам всегда возникает всеобщий интерес присутствующих, особенно молодых ученых.

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института доктор юридических наук, профессор **Владимир Михайлович Редкоус** обобщил в своем докладе вопросы государственной службы, которые были отражены в трудах Б.М. Лазарева, и их влияние на становление системы государственной службы РФ.

Неподдельный интерес участников конференции был обращен к докладу профессора одного из ведущих юридических вузов Москвы, представителя кафедры административного права и процесса Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ **Бориса Вульфовича Россинского**, который по просьбе организаторов данного научного мероприятия представил доклад на тему *«Наука административного права и публично-правовые науки»*.

Тема современного состояния науки административного права и административного процесса и векторов развития данной науки была продолжена в докладах главного научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ **Сергея Васильевича Запольского** в докладе *«О социальной ценности административного права»*, в докладе главного научного сотрудника сектора административного права

и административного процесса Института доктора юридических наук, профессора **Маргариты Николаевны Кобзарь-Фроловой** на тему «*Влияние российской Конституции на формирование административных правоотношений*», в докладе профессора кафедры административного и информационного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ кандидата юридических наук, профессора, заслуженного работника высшей школы РФ **Нелли Ивановны Побежимовой** на тему «*Новые векторы развития науки административного права*» и других участников.

В качестве особых гостей на мероприятии присутствовали и выступили с докладами заместитель Председателя Суда Евразийского экономического союза (г. Минск, Республика Беларусь) доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ **Константин Леонтьевич Чайка** (доклад «*Публичные правоотношения в рамках интеграционного объединения*») и судья Суда Евразийского экономического союза (г. Минск, Республика Беларусь) **Александр Адамович Федорцов** (доклад на тему «*Оперативность административных процедур как один из аспектов эффективности противодействия европейской санкционной политике*»). Тематика проблем, освещенных в выступлении К.Л. Чайки, вызвала широкую дискуссию. К.Л. Чайка выразил уверенность в том, что развитие межгосударственных отношений в XX в. привело к возникновению интеграционных объединений, представляющих собой международные организации наднационального типа, создание которых сопровождалось передачей на их уровень части суверенных полномочий государств-членов. Данный процесс закономерно повлек включение в национальные конституции положений о праве государства участвовать в международных организациях и при необходимости ограничивать свой суверенитет в интересах такого участия. Среди государств – членов Евразийского экономического союза соответствующие нормы закреплены в Конституциях Российской Федерации и Республики Беларусь.

Отличительными чертами интеграционного объединения являются: 1) наличие у него институциональной системы, близкой к той, что действует в государствах; 2) реализация институтами интеграционного объединения тех же функций, что ранее осуществлялись на внутригосударственном уровне и входили в полномочия национальных органов власти; 3) конституционализация правопорядка интеграционного объединения, которая заключается в восприятии интеграционным судом отдельных функций национального конституционного суда, включая защиту прав человека и проверку соответствия всех актов

интеграционного объединения его учредительному договору; 4) формирование представительных органов, которые не состоят из национальных парламентариев, а избираются путем прямого голосования. Указанные процессы приводят к тому, что наднациональные органы представляют собой продолжение органов власти государств – членов интеграционного объединения, а в структуре интеграционного объединения формируются публично-правовые институты, соотносимые с органами власти государств-членов. Изложенное позволяет поставить вопрос о допустимости использования в отношении системы органов интеграционного объединения понятия «международно-государственное устройство».

Неизменно острые проблемы поднимает в своих выступлениях заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия (г. Москва) доктор юридических наук, профессор **Александр Иванович Стахов**. На данной конференции он представил доклад на тему «*Судебное административно-процессуальное право России: понятие, система, источники*». На основе комплексного анализа ст. 10, 18, 72, 118 и 126 Конституции РФ и отечественного административно-процессуального законодательства А.И. Стахов обосновывает вывод о возможности выделения судебного административно-процессуального права России в системе процессуального права РФ. В докладе им раскрыты особенности предмета, метода, системы и источников административно-процессуального права России. В логической взаимосвязи А.И. Стахов разъяснил собравшимся суть таких специальных категорий, как «административное правосудие», «судебный административный процесс», «административное судопроизводство», «судебное административное дело» и других, которые дают исчерпывающую характеристику судебного административно-процессуального права России.

Живой интерес вызвал доклад профессора кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) доктора юридических наук, профессора **Андрея Борисовича Агапова** на тему «*Публичное принуждение: гуманизация и апология*». А.Б. Агапов поставил несколько вопросов и дал на них исчерпывающие ответы.

1. Меры административного пресечения в виде доставления, административного задержания, личного досмотра, изъятия вещей, ареста товаров, временного запрета деятельности (пп. 1–13 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ) должны применяться *ad hoc* только в отношении конкретного административного правонарушения, в совершении ко-

тогого подозревается физическое лицо. Избирательное применение мер административного пресечения *ad hoc*, уже предусмотренное п. 13 ч. 1 ст. 27.1 (арест имущества), должно быть распространено и на вышеуказанные случаи.

2. Необходимо действенное подтверждение исключительности меры административного пресечения в виде административного задержания, что презюмируется ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ. Эта мера административного пресечения, так же как и сопряженные с ней доставка и личный досмотр, а также мера административного пресечения в виде изъятия вещей должны применяться избирательно и только в отношении конкретных административных правонарушений, содержащихся в тексте КоАП РФ. Применение административного задержания допускается только при наличии явных признаков противоправного действия.

3. Требуется законодательная регламентация административных процедур, сопряженных с применением мер административного пресечения в виде доставления, административного задержания, личного досмотра, изъятия вещей, временного запрета деятельности, при этом в тексте КоАП должны быть указаны все действия, влекущие за собой ограничения конституционных прав на свободу передвижения и личную неприкосновенность. Кроме того, должны быть законодательно закреплены права лица, в отношении которого применяются данные меры, а также все действия должностных лиц, связанные с применением таких мер. В тексте КоАП должны быть юридически формализованы дефиниции этих мер административного пресечения.

4. Целесообразна законодательная регламентация статуса лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения, с соответствующей юридической формализацией его прав в юрисдикционных действиях. Соответствующие мероприятия необходимы, принимая во внимание тот факт, что все меры административного пресечения, за исключением предусмотренных пп. 12–13 ч. 1 ст. 27.1 КоАП, применяются в отношении «подозреваемого».

5. Необходима действенная юридическая формализация исключительности применения административного наказания в виде административного ареста, презюмируемого ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ. Это административное наказание должно применяться только при совершении административных правонарушений, влекущих за собой причинение выраженного имущественного ущерба, прежде всего мелкого хулиганства. Все административные наказания должны применяться в отношении конкретных административных правонарушений, указанных в соответствующих статьях разд. I КоАП РФ. Например, в соответствующем

предписании нового КоАП, определяющем статус административного ареста, должны быть указаны правонарушения, совершение которых влечет за собой применение этого наказания. Максимальный срок административного ареста не должен превышать десяти суток.

6. Требуется распространение сферы деятельности суда присяжных также и на юрисдикционную деятельность судов, и прежде всего на рассмотрение дел об административных правонарушениях, влекущих наиболее обременительные наказания в виде административного штрафа в его предельных значениях и административного ареста, назначаемого на максимальные сроки, с последующим расширением сферы юрисдикционной деятельности суда присяжных и на иные обременительные наказания.

Весьма содержательным было выступление заместителя начальника Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России (г. Москва) доктора юридических наук, профессора, заслуженного сотрудника органов внутренних дел РФ **Михаила Валерьевича Костеникова**, который осветил в своем докладе важную тематику предмета административной (полицейской) деятельности. Он ответил на вопросы участников научного мероприятия. Большой пласт проблем в части установления административной ответственности был поднят профессором Департамента международного и публичного права ФГБОУ «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» (г. Москва) доктором юридических наук, профессором **Алексеем Валентиновичем Куракиным**.

В докладе главного научного сотрудника НИЦ Академии управления МВД России доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ **Анатолия Михайловича Кононова** на тему *«Актуальные вопросы административно-правового регулирования привлечения граждан и общественных объединений правоохранительной направленности к охране общественного порядка в условиях военного положения»* рассматривались проблемы повышения роли населения в обеспечении специального административного режима – военного положения. Отмечалось, что одной из первоочередных задач на территориях Донецкой и Луганской народных республик, Запорожской и Херсонской областей, где Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 введено военное положение, является усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Решение этой задачи возлагается прежде всего на федеральные органы исполнительной власти: МВД России, Росгвардию. Вместе с тем реализация комплекса мер, направленных на усиление охраны общественного порядка в условиях военного положения, требует уве-

личения сил и средств органов, обеспечивающих решение данной задачи, задействования необходимых резервов. Законодательство предусматривает возможность привлечения в таких целях Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований. В этих условиях важную роль может и должно сыграть население, члены добровольных народных дружин и иных общественных объединений правоохранительной направленности, созданных и действующих на территории, где введено военное положение. Однако действующая редакция Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», по мнению А.М. Кононова, не наделяет народных дружинников правом применения каких-либо мер административного принуждения, чем лишает их практической возможности самостоятельного участия в охране общественного порядка в условиях военного положения, изобилующих высокими рисками и угрозами для самих дружинников. В этой связи докладчик предлагает дополнить Федеральный закон № 44-ФЗ статьей, в которой необходимо закрепить норму о том, что народные дружинники при участии в охране общественного порядка на территории, в которой введено военное положение, имеют право применять меры административного принуждения: проверять документы у граждан и водителей транспортных средств; досматривать граждан и транспортные средства; пресекать правонарушения; доставлять правонарушителей в органы внутренних дел (полицию); изымать орудия совершения правонарушения и предметы, исключенные из гражданского оборота, а также предметы, угрожающие безопасности народных дружинников; в случаях, не терпящих отлагательства, использовать транспортные средства для оказания помощи лицам, пострадавшим от несчастных случаев или правонарушений, доставления в органы внутренних дел (полицию) задержанных. Необходимо также предусмотреть положение, в соответствии с которым при несении службы по охране общественного порядка в условиях военного времени в целях обеспечения личной безопасности народные дружинники могут наделяться правом применять физическую силу, специальные средства и оружие самообороны. Наделение народных дружинников правом применять подобные меры принуждения позволит усилить их роль в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности на территории, где введено военное положение. Ввиду изложенного представляются актуальными разработка и принятие федерального закона «О народном ополчении (милиции) в Российской Федерации», в котором целесообразно закрепить такую дефиницию: народное ополчение (милиция) – это специальное военизированное граждан-

ское формирование, создаваемое на добровольной основе на территории, в которой введено военное положение, в целях осуществления содействия Вооруженным Силам РФ, другим войскам, воинским формированиям, органам внутренних дел (полиции), Росгвардии и иным правоохранительным органам в обеспечении режима военного положения. Принятие указанного закона создаст правовую основу народного ополчения в современной России и позволит легитимизировать уже фактически созданные и успешно действующие с весны 2014 г. на территории ДНР и ЛНР формирования народной милиции.

Проблемы привлечения к административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за деяния правонарушения были поставлены и рассмотрены профессором кафедры конституционного и муниципального права, профессором кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (г. Москва) доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом РФ **Анатолием Семеновичем Прудниковым**.

Неподдельный интерес вызвал доклад главного научного сотрудника Центра изучения проблем управления и организации исполнения наказаний в уголовно-исполнительной системе ФКУ НИИ ФСИН России (г. Москва) доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ **Александра Сергеевича Дугенца** на тему *«Актуальные проблемы реализации административно-правовых отношений в сфере уголовно-исполнительной системы Российской Федерации»*. Благодаря большому опыту публичных выступлений А.С. Дугенец сумел в своем докладе проанализировать и обобщить проблемы, поставленные отдельными докладчиками, и дал ответы на вопросы, обращенные непосредственно к нему.

В рамках конференции рассматривались самые разнообразные вопросы. Так, доцент кафедры административного и финансового права ГКОУ ВО «Российская таможенная академия» кандидат юридических наук, доцент **Лариса Евгеньевна Калининна** выступила с докладом на тему *«Продовольственная безопасность: между публичным и частным правом»*. Докладчик осветила современные тенденции развития продовольственного законодательства, где формируется два массива правовых норм: публичный – на уровне международного и государственного законодательства, и частный – на уровне правил, создаваемых между организациями, охватывающих субъектов отношений внутри государства и в других государствах. Выработка правил на уровне транснациональных юридических лиц может как создать дополнительные условия для повышения продовольственной безопасности, так и ограничить конкуренцию на рынке продоволь-

ствия. Поставленные в докладе проблемы привели к выводу о том, что выбор государственной политики в области продовольствия должен основываться на понимании того, какие интересы и цели предполагаются, как будут реализовываться те или иные механизмы. В российском законодательстве, направленном на обеспечение продовольственной безопасности, необходимо отражать общие мировые тенденции с учетом внутренних реалий.

Большое внимание у участников вызвали доклады: директора Саратовского филиала ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук» (г. Саратов) доктора юридических наук, профессора **А.Ю. Соколова** («О применении цифровых технологий в производстве по делам об административных правонарушениях»); ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института доктора юридических наук, профессора **А.А. Гришкова** («Продвижение гражданского служащего по службе на основе “системы заслуг”»); ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института доктора юридических наук, доцента **Е.Л. Васяниной** («Правовые вопросы управления денежной эмиссией»); ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института доктора юридических наук, доцента **Л.Н. Сморгочевой** («Административное право в системе публично-правовых наук»); ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института доктора юридических наук, доцента **Т.В. Шукиной** («Правовое регулирование системы управления научно-технологическим суверенитетом Российской Федерации»); старшего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института кандидата юридических наук, доцента **С.А. Агамагомедовой** («Международное и интеграционное административное право: проблема соотношения»); старшего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института кандидата юридических наук, доцента **И.В. Глазуновой** («Административно-правовые полномочия органов власти: возможности делегирования»); научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института кандидата юридических наук **Н.Г. Андриановой** («Особенности и современное состояние административной ответственности за правонарушения в валютной сфере») и др.

Присутствующим на научном мероприятии молодым ученым, аспирантам и соискателям ученой степени также была предоставлена

возможность представить свои доклады, осветить тематику изучаемых в диссертациях проблем и ответить на поставленные вопросы. С докладами выступили аспиранты Института: **Олег Игоревич Рубцов** («Мероприятие как юридический феномен административного права»), **Ирина Борисовна Зуева** («Режим в морском порту как комплексно административно-правовой режим»); **Андрей Кириллович Дубень** («Актуальные проблемы административной ответственности в сфере обеспечения информационной безопасности»), соискатель Института **Исаев Александр Алексеевич** («Теоретические подходы к определению контроля в деятельности федеральных органов исполнительной власти») и др.

Учитывая разнообразие вопросов, которые поднимали в своих докладах участники, а также тематику возникающих дискуссий, модератором конференции и.о. заведующего сектором административного права и административного процесса, главным научным сотрудником Института доктором юридических наук, профессором **М.Н. Кобзарь-Фроловой** предложено участникам научного мероприятия собраться в стенах Института государства и права РАН в октябре текущего года для открытия дискуссии о предмете науки административного права. Собравшиеся поддержали эту инициативу.

Завершилось научное мероприятие принятием резолюции Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» («Лазаревские чтения – 2023»). В ней отмечается беспрецедентно высокий уровень организации и проведения данного научного мероприятия, творческий и продуктивный характер научной дискуссии по актуальным проблемам науки административного права и административного процесса, подмечено во многом прикладное значение мероприятия, которое убедительно демонстрирует неразрывную связь науки и практики. Участники выразили намерение продолжить изучение научного наследия заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора юридических наук Бориса Михайловича Лазарева, способствовать широкой популяризации его идей. Участники конференции, кроме того, выразили готовность в рамках круглого стола в октябре 2023 г. в Институте государства и права РАН принять участие в дискуссии по вопросу о предмете науки административного права.

Наиболее актуальные доклады участников Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса» («Лазаревские чтения – 2023») и результаты научных исследований будут опубликованы в одноименном сборнике научных трудов конференции.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-24-33

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ИНТЕГРАЦИОННОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ

Аннотация: глобализационные и интеграционные процессы в современном обществе ставят на повестку дня вопросы соотношения международного и национального правового регулирования. В условиях межгосударственной экономической интеграции речь идет о трансформации механизмов административно-правового регулирования экономических отношений и, соответственно, расширении предмета административного права за счет трансграничных или международных аспектов управления. Это делает востребованным обоснование концепций международного и интеграционного административного права. Определение их теоретико-правового соотношения выступает целью данной статьи. Для достижения заявленной цели использовались методы системного анализа, синтеза, классификации, формально-юридический метод. В рамках исследования были выделены существующие подходы к пониманию международного административного права, предложена авторская позиция о месте в нем интеграционного административного права. В качестве выводов обозначена возможность обособления в структуре международного административного права сегмента интеграционного административного права. В предмете последнего выделена институциональная составляющая, связанная с управленческой деятельностью органов интеграционного уровня.

Ключевые слова: международное административное право, интеграционное административное право, евразийская экономическая интеграция, глобализация, управление, административно-правовое регулирование.

INTERNATIONAL AND INTEGRATION ADMINISTRATIVE LAW: THE PROBLEM OF CORRELATION

Abstract: globalization and integration processes in modern society put on the agenda the issues of the relationship between international and national legal regulation. In the context of interstate economic integration, we are talking about the transformation of the mechanisms of administrative and legal regulation of economic relations and, accordingly, the expansion of the subject of administrative law through transboundary or international aspects of management. This makes it necessary to substantiate the concepts of international and integration administrative law. Determining their theoretical and legal relationship is the purpose of this article. To achieve the stated goal, the methods of system

analysis, synthesis, classification, formal legal method were used. As part of the study, the existing approaches to understanding international administrative law were identified, and the author's position on the place of integration administrative law in it was proposed. As conclusions, the possibility of separating the segment of integration administrative law in the structure of international administrative law is indicated. In the subject of the latter, the institutional component associated with the management activities of the bodies of the integration level is singled out.

Keywords: *international administrative law, integration administrative law, Eurasian economic integration, globalization, management, administrative and legal regulation.*

В условиях стремительных процессов межгосударственной интеграции и кооперации, повышения напряженности в международных отношениях, пересмотра целого ряда международных соглашений закономерно возникают вопросы приоритетности уровней правового регулирования меняющихся общественных отношений. Если ранее во главу угла при создании и развитии интеграционных образований ставились экономические интересы межгосударственного единения (исторически существующие экономические связи, международное разделение труда, цели создания общего рынка товаров и услуг и др.), то сегодня во многих случаях доминирующими аспектами сближения различных государств становятся политические интересы. При этом управление в экономических и иных сферах формирующихся интеграционных территорий требует относительно новых механизмов правового, прежде всего административно-правового, обеспечения. В связи с этим ученые обосновано ставят вопросы о расширении границ предмета административного права, связанном с идущими в мире глобализационными процессами, и в то же время признают внутригосударственный, внутритерриториальный характер административного права, сложность разграничения «международных управленческих отношений», отношений, регулируемых международным публичным правом, транснациональных и иных отношений, которые потенциально могут быть включены в предмет административного права [1].

Вопросы формирования и научного обоснования международного административного права исследуются отечественными учеными на протяжении последних десятилетий достаточно активно. В условиях развития международной экономической интеграции эти вопросы приобретают новый интеграционный или макроэкономический оттенок. Н.И. Побежимова и О.Н. Шерстобоев при характеристике развития международного административного права утверждают, что термин «международное административное право» известен юри-

дической науке достаточно давно, а современная действительность только подчеркнула его актуальность, что связано с обширными интеграционными процессами, вовлекающими в свои орбиты субъектов исполнительной власти [2, с. 95].

Полагаем, что административно-правовое регулирование интеграционной экономики по сути равнозначно ее правовому регулированию. При этом к традиционным целям управленческого воздействия на экономические отношения в условиях интеграции добавляются новые, связанные с максимальным сближением, координацией различных отраслей экономики государств-участников интеграции, согласованием механизмов регламентации экономического взаимодействия на единой территории.

Ученые справедливо констатируют, что правовое регулирование, осуществляемое в рамках интеграционного сообщества, направлено в первую очередь на формирование единого рынка, а потому касается как вопросов публичного, так и частного права [3, с. 44]. Граница между ними все более условна, исторически частноправовые сферы подвергаются публично-правовому воздействию, а в устоявшихся общественных отношениях публичного свойства все активнее проявляются частноправовые институты. Примером могут служить таможенные отношения, одними из первых подвергшиеся наднациональной (интеграционной) регуляции [4], причем, по мнению специалистов, в таможенной сфере в качестве основы берется гражданско-правовое регулирование, которое адаптируется за счет ограничений, требований и запретов, характерных для публичной отрасли [5, с. 123]. Позволим себе не согласиться с данной позицией в той части, что таможенное регулирование исторически возникает как административно-правовое (в большинстве своем административно-процедурное), направленное на упорядочение внешнеэкономической деятельности, выступающей составной частью деятельности экономической. Последняя связана с гражданско-правовыми механизмами, которые подвергаются управленческому воздействию со стороны государства, с одной стороны, заинтересованного в развитии внешнеторговых связей и экономической активности хозяйствующих субъектов в целом, с другой стороны, призванного обеспечить безопасность и публичный правопорядок во внешнеэкономической сфере,

С учетом того, что сближению, унификации подлежат отдельные сферы экономики, интеграционное регулирование заключается в общих, единых управленческих механизмах, механизмах воздействия на экономические отношения в рамках формирующегося единого экономического пространства. В связи с чем тенденция научного

обоснования международного административного права [2, 6], транс-национального (международного) административного права [1] не теряет своей актуальности, более того, данные концепции нуждаются в дальнейшем доктринальном обеспечении своего самостоятельного интеграционного уровня.

Представляется, что можно говорить о различном соотношении международного (международного в общепринятом смысле или универсального международного), интеграционного и национально-го уровней регуляции применительно к отдельным экономическим и смежным с ними институтам. К последним, например, можно отнести регулирование отношений в области создания, использования и защиты исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности, которые по сути обслуживают, обеспечивают экономические отношения [7].

В отношении регулирования отдельных групп общественных отношений существует следующая конструкция: международный универсальный уровень (принципы регулирования определенной сферы отношений), интеграционный уровень (административные процедуры), национальный уровень (технологии). Данная конструкция может быть представлена на примере института таможенного контроля. Так, основные принципы проведения таможенного контроля установлены в международных стандартах таможенного регулирования (Киотская конвенция [8] и др.), порядок проведения (или административные процедуры проведения) определены на интеграционном уровне (Таможенным кодексом Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС)), а технологии (инструкции) применения форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих его проведение, устанавливаются на национальном уровне (п. 3 ст. 310 ТК ЕАЭС) [9].

Приводя пример регуляции таможенных отношений в рамках административно-правового регулирования, мы придерживаемся позиции, заключающейся в признании таможенного права в качестве института административного права, отрицая самостоятельность таможенного права как отрасли права. Думаем, что в связи с этим не теряет своей актуальности позиция профессора Д. Н. Бахраха, высказанная им еще в 1995 г. [10]. Обратим внимание на тот факт, что ученый обосновывает место таможенного права именно как «части административного права каждого отдельного государства» в противовес существующим позициям о примыкании таможенного права к сфере, регулируемой международным правом [10, с. 15].

Бурное развитие интеграционных процессов на территории бывшего СССР в последние десятилетия обусловило научный интерес к формам и способам регуляции формирующегося единого рынка сначала товаров, позже – услуг, капитала и рабочей силы. Сегодня особое внимание уделяется ведущим региональным интеграционным правопорядкам на постсоветском пространстве – праву формируемого Евразийского союза и праву Союзного государства России и Беларуси. В их дальнейшем строительстве предстоит использовать богатый опыт, накопленный различными интеграционными организациями мира, а также избежать ошибок и недостатков, которые имели ранее созданные союзы в своей деятельности [11]. Если ранее ученых интересовали вопросы сопряжения международных стандартов регуляции экономики и национального законодательства в этой сфере, то теперь все более актуальными становятся аспекты соотношения интеграционного права (а конкретно – права ЕАЭС) с российским административным законодательством [12], а также с международными договорами и актами. Эти вопросы приобретают особую актуальность в контексте того, что в рамках правового пространства ЕАЭС выделяются и иные отраслевые образования. Так, ученые сегодня говорят о формирующемся энергетическом праве ЕАЭС [13].

С учетом того, что интеграционные механизмы сопряжены прежде всего с регулированием экономических и связанных с ними отношений, соотношение интеграционного и национального права будет строиться в плоскости управляющего воздействия на экономическое взаимодействие граждан и хозяйствующих субъектов государственных участников интеграции, а также их властных органов. По мнению ученых, речь идет о формировании административно-правового регулирования евразийской интеграции посредством в том числе и норм международного административного права, которые определяют деятельность национальной администрации в связи с реализацией норм международного права [2, с. 101].

Если приведенная научная позиция в понимании международного административного права заключается в определении им деятельности государственных органов по реализации норм международного права, то по аналогии интеграционное административное право также направлено на осуществление органами государств-членов норм интеграционного законодательства. В то же время из приведенной модели выпадает деятельность самих наднациональных (интеграционных) органов по регулированию отношений в скоординированных областях экономики. Примером может служить организационно-распорядительная деятельность Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) как

постоянно действующего регулирующего органа ЕАЭС. Следует ли отнести эту управленческую по сути деятельность к международному публичному праву, международному административному праву или интеграционному административному праву? Какой критерий отнесения к интеграционному административному праву должен главенствовать: реализация международных норм органами национальной юрисдикции или исполнительно-распорядительная деятельность органов наднациональной компетенции? Причем второй критерий можно, на наш взгляд, отнести к доминирующим основаниям разграничения международного и интеграционного административного права. Вследствие этого профессор А. Б. Зеленцов закономерно задает вопрос о том, стоит ли относить «международные управленческие отношения» (транснациональные по своей сути) к предмету национального административного права или их следует включать в предмет международного (транснационального) административного права [1].

Полагаем, что использование обоих обозначенных нами критериев позволяет говорить о более широком подходе к пониманию как международного административного права, так и интеграционного административного права как его составляющей, своеобразной части, основанной на макроэкономических условиях разграничения. В рамках предлагаемого широкого подхода может быть использована разработанная профессором Ю. А. Тихомировым формула правового воздействия как комплекса нормативных, институциональных и деятельностных аспектов управления [14, с. 11]. Управление экономикой в рамках ЕАЭС базируется на нормативном регулировании, поддерживается институционально и реализуется посредством организационно-распорядительной деятельности как национальных, так и наднациональных органов управления.

Другим важным теоретическим вопросом в рамках исследуемой темы следует считать возможность расширения понимания «публичного» в контексте интеграции и интеграционного права. С учетом существующей позиции (одной из многих), заключающейся в том, что публичная власть существует там, где есть необходимость нормативного регулирования отношений, установления общих правил [15, с. 194], можно ли говорить о расширении понимания публичного (публичная власть, публичное управление, публичный контроль и др.) с учетом наднационального, а конкретно интеграционного фактора? Считаем, что эти вопросы должны стать предметом дальнейших исследований современных ученых-правоведов.

Право ЕАЭС активно использует лексику административно-правового свойства. Так, в абз. 2 Протокола о мерах государственной под-

держки сельского хозяйства Договора о ЕАЭС приводится понятие «административно-территориальные единицы», под которыми понимаются административно-территориальные единицы Республики Армения, Республики Беларусь (включая город Минск), Республики Казахстан (включая города Нур-Султан, Алматы и Шымкент) и Кыргызской Республики (включая города Бишкек и Ош), субъекты и муниципальные образования Российской Федерации (Приложение № 29 к Договору о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор о ЕАЭС)) [16].

Кроме того, Договор о ЕАЭС упоминает «административные требования в государстве-члене», «административную зону» (в соотношении с экономической), «административные органы государств-членов» (в соотношении с судебными) и другие термины административно-правовой, управленческой природы [16]. Вместе с тем часть из них имеет несколько иное, отличное от принятого в национальном административном праве содержание.

М. Н. Марченко обращает внимание на то, что в зарубежной и отчасти отечественной литературе в последние десятилетия прилагаются значительные усилия для изменения положительного имиджа национальных государственно-правовых и институтов в пользу транснациональных, рыночных и особенно финансовых [17, с. 28]. Изменение и усиление государственного регулирования в условиях распространения коронавирусной инфекции, санкционного давления, усиления международной напряженности свидетельствуют об обратном. Роль государства и его институтов в регуляции общественных отношений в современных условиях возрастает, остро встают вопросы национальной идентичности, включающей в себя идентичность правовую, конституционную, управленческую. Важно сохранить и обеспечить эту идентичность в правовом регулировании интеграционного уровня.

Таким образом, теоретическую конструкцию соотношения международного и интеграционного административного права можно представить следующим образом. Интеграционное административное право выступает формирующейся и активно развивающейся частью (элементом) международного административного права. Интеграционный сегмент международного административного права обладает выраженной институциональной спецификой, находящей отражение в наличии организационно-распорядительной деятельности интеграционных органов управления. Данная позиция обосновывается в рамках выделенного широкого подхода к международному административному праву, не ограничивающего его сферой деятельности национальных органов управления по реализации норм международного права.

Ведущие ученые, характеризуя политико-правовые тенденции, влияющие на административное право, обозначают четыре основных фактора, которые в обозримой перспективе будут определять развитие административного права как одной из фундаментальных отраслей системы российского права и административного законодательства. Такими факторами, по их мнению, являются: 1) поправка к Конституции РФ 2020 г., принятие которой стало правовой основой для формирования единой системы публичной власти; 2) проблемы цифровизации; 3) продолжающаяся работа по третьей кодификации законодательства, определяющая развитие института административной ответственности; 4) предстоящее развитие административно-процессуального законодательства [18, с. 187; 19; 20, с. 297–304]. Полагаем, что приведенный перечень может быть дополнен вопросами научного обоснования международного и интеграционного административного права, соотношения их друг с другом и с национальным административным правом. Постановка подобных вопросов и их доктринальное обеспечение призвано не просто расширить или дополнить предмет административного права как науки, но и повысить эффективность норм административного права в современных условиях.

Список литературы:

1. Зеленцов, А.Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы / А.Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2020. – № 9. – С. 5–20. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-9-5-20.
2. Побежимова, Н.И. Генезис международного административного права / Н.И. Побежимова, О.Н. Шерстобоев // Государство и право. – 2019. – № 11. – С. 94–103.
3. Правовые проблемы формирования межгосударственных объединений (на примере Зоны свободной торговли и Таможенного союза ЕврАзЭС): монография / [Габов А. В. и др.] ; отв. ред. В. Ю. Лукьянова ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. – 336 с.
4. Побежимова, Н.И. Особенности наднационального уровня таможенного регулирования в условиях евразийской экономической интеграции / Н.И. Побежимова, С.А. Агамагомедова // Юридическая мысль. – 2015. – № 6. – С. 94–101.
5. Шохин, С.О. Применение гражданско-правовых институтов в таможенной практике / С.О. Шохин, Е.А. Абросимова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. – 2023. – № 1. – С. 123–140. DOI: 10.21638/spbu14.2023.108.

6. Ястребов, О.А. Тенденции глобализации и международное административное право / О.А. Ястребов, А.Е. Парфентьева // Юрист. – 2016. – № 15. – С. 32–36.

7. Агамагомедова, С.А. Взаимовлияние международного и национального права в сфере трансграничной защиты прав интеллектуальной собственности / С.А. Агамагомедова // Журнал российского права. – 2013. – № 12. – С. 122–129.

8. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973) (в ред. Протокола от 26.06.1999) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 32, ст. 4810 (опубл. без спец. прил.).

9. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (в ред. от 29.05.2019) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза. – URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 12.04.2023).

10. Бахрах, Д.Н. Таможенное право как институт административного права / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 13–21.

11. Интеграционное право в современном мире: сравнительно-правовое исследование : монография / В.А. Жбанков, П.А. Калиниченко, С.Ю. Кашкин [и др.] ; отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М. : Проспект, 2015. – 416 с.

12. Винницкий, А.В. Право Евразийского экономического союза и российское административное законодательство: актуальные вопросы соотношения и взаимодействия / А.В. Винницкий // Международное право и международные организации. – 2017. – № 4. – С. 9–20.

13. Габов, А.В. Энергетическое право Евразийского экономического союза: формирование и основы / А.В. Габов, М.С. Лизикова // Предпринимательское право. – 2022. – № 2. – С. 13–24.

14. Тихомиров Ю. А. Динамика управления в современном обществе / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2021. – Т. 25, № 11. – С. 5–18. DOI: 10.12737/jrl.2021.132

15. Кобзарь-Фролова, М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие / М.Н. Кобзарь-Фролова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 2. – С. 192–203. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203.

16. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (в ред. от 24.03.2022) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 12.04.2023).

17. Марченко, М.Н. Государство и право в условиях глобализации / М.Н. Марченко. – М. : Проспект, 2011. – 399 с.

18. Кобзарь-Фролова, М.Н. Наука административного права и административного процесса на современном этапе общественного развития / М.Н. Кобзарь-Фролова, А.А. Гришковец // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2022. – Т. 17, № 3. – С. 182–203.

19. Кобзарь-Фролова, М.Н. Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса («Лазаревские чтения – 2022»): обзор / М.Н. Кобзарь-Фролова, А.Ю. Соколов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 1. – С. 297–304.

20. Виноградова, Е.В. Актуальные проблемы науки административного права и административного процесса («Лазаревские чтения – 2022»): обзор / Е.В. Виноградова, М.Н. Кобзарь-Фролова // Административное право и процесс. – 2022. – № 5. – С. 79–88.

А. Б. Агапов,
доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
административного права и процесса
Московского государственного
юридического университета имени
О. Е. Кутафина

A. B. Agapov,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department
of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State
Law University (MSAL)

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-34-43

ПУБЛИЧНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ И ПРАВОВАЯ АВТАРКИЯ

Аннотация: обосновывается необходимость гуманизации мер публичного принуждения, прежде всего мер административного пресечения, применяемых избирательно и только в отношении конкретных административных правонарушений, определенных КоАП РФ. *Ad hoc* должны применяться и наиболее обременительные административные наказания, в первую очередь административный арест, лишение специального права и дисквалификация. Применительно к административному аресту в новом КоАП должны быть предусмотрены действенные гарантии исключительности его применения, презюмируемые и действующим правом. Новое законодательство об административных правонарушениях должно юридически формализовать права лиц, к которым применяются меры административного пресечения, а также дефиниции таких мер. Обосновывается необходимость рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусматривающих санкцию в виде административного ареста, с участием присяжных заседателей с последующим распространением юрисдикционных полномочий суда присяжных на рассмотрение всех дел об административных правонарушениях, влекущих применение наиболее обременительных административных наказаний. В статье обосновывается необходимость деполитизации составов административных правонарушений и юрисдикционного производства.

Ключевые слова: публичное принуждение, рассмотрение дел об административных правонарушениях, административный арест, административное задержание, административный штраф, мера административного пресечения, личный досмотр, изъятие вещей, административное наказание, избирательное применение мер административного пресечения и административных наказаний, права лиц, подвергнутых публичному принуждению, политическая целесообразность.

PUBLIC COERCION AND LEGAL AUTARKY

Abstract: the necessity of humanization of measures of public coercion, primarily measures of administrative restraint applied selectively and only in relation to specific administrative offenses defined by the Administrative Code of the Russian Federation, is substantiated. The most burdensome administrative penalties should also be applied *ad hoc*, primarily administrative arrest, deprivation of a special right and disqualification. With regard to administrative arrest, the new Administrative Code should provide effective guarantees of the exclusivity of its application, presupposed by the current law. The new

legislation on administrative offenses should legally formalize the rights of persons to whom administrative preventive measures are applied, as well as the definitions of such measures. The necessity of consideration of cases of administrative offenses providing for a sanction in the form of administrative arrest with the participation of jurors with the subsequent extension of the jurisdictional powers of the jury court to consider all cases of administrative offenses involving the application of the most burdensome administrative penalties is substantiated. The article substantiates the need to depoliticize the composition of administrative offenses and jurisdictional proceedings.

Keywords: *public coercion, consideration of cases of administrative offenses, administrative arrest, administrative detention, administrative fine, administrative restraint measure, personal search, seizure of things, administrative punishment, selective application of administrative restraint measures and administrative penalties, rights of persons subjected to public coercion, political expediency.*

Общественно-политическое развитие на протяжении последних лет свидетельствует о некоей предопределенности мер публичного принуждения, рассматриваемых законодательством и специалистами в качестве действенного метода правоприменения. Практика законотворчества, в свою очередь, – о явной доминанте принудительных мер и пренебрежении ненасильственными методами обеспечения действенности властных решений [1]. В этих условиях особую значимость имеют конституционные предпосылки законотворчества, а именно соблюдение личных и общественно-политических прав и свобод, презюмируемых ст. 19–52 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем практика развития законодательства о применении мер административного и уголовного принуждения исходит исключительно из целесообразности ужесточения действующих правоограничений либо введении новых обременительных публичных наказаний. Применительно к мерам административного пресечения и административным наказаниям отягощается бремя административного ареста, предусмотренного сегодня 81 составами Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), применяемого в шести предписаниях в его максимальных значениях, установленных ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ, а именно на срок до 30 суток. Сказанное относится и к мерам пресечения в виде административного задержания, применяемого ныне также неоправданно часто. Характерно то, что в действующем КоАП РФ указывается на необходимость избирательного применения этой меры, так же, как и сопряженного с ней административного ареста. В КоАП РФ рассматриваются эти меры публичного принуждения в качестве меры исключительного воздействия, что предопределяет

и избирательность соответствующих юрисдикционных действий (см. ч. 2 ст. 3.9, ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ).

Разумеется, частотность применения административного ареста, как и предшествующего ему административного задержания, говорит о явном пренебрежении законодательными постулатами, недопустимом в условиях правового государства, презюмируемого Основным Законом России.

Административное задержание в контексте устанавливаемых им правоограничений следует воспринимать в единстве и взаимообусловленности мер пресечения в виде доставления, личного досмотра и сопряженного с ним изъятия вещей, рассматриваемых действующим КоАП РФ в качестве единого процессуального действия. В этих условиях особую значимость имеет точное и неоднозначное закрепление соответствующих дефиниций, что предопределяет и юридическую формализацию последующих процессуальных действий, в основе которых соблюдение прав физического лица, подвергаемого задержанию, личному досмотру и административному аресту, действующий КоАП РФ ни в коей мере не соответствует этим очевидным предпосылкам соблюдения законности применения указанных властных мер публичного принуждения. В соответствии с ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ наиболее обременительное наказание в виде административного ареста определяется в недопустимо обобщающем виде в качестве меры, «изолирующей нарушителя от общества». Более того, порядок отбывания административного ареста установлен соответствующим федеральным законом [2], что явно противоречит критериям кодификации законодательства об административных правонарушениях, прямо и недвусмысленно исключаящим детализацию его предписаний в принимаемых *ad hoc* федеральных законах (ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ). Права лиц, подвергнутых административному аресту, надлежащим образом не регламентированы, в обобщающем виде они поименованы п. 1–22 ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста». Это прежде всего касается основополагающего конституционного права на личную безопасность, провозглашаемого п. 2 ч. 1 ст. 7 и никоим образом не детализированного, во всяком случае крайне лапидарные пояснения содержания этого основополагающего права и в ст. 9 рассматриваемого Федерального закона № 67-ФЗ не отвечает своему предназначению, в первую очередь в нем не поясняется соотношение презюмируемого им «права на личную безопасность» с основополагающим конституционным правом на личную неприкосновенность. Никоим образом не соответствует принципам кодификации законодательства об админи-

стративных правонарушениях, установленным ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ, ссылка в ст. 15 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста» на бланкетное предписание, установленное ведомственным нормативно-правовым актом, а именно на Правила внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста [3]. Именно этим актом и предпринята попытка детализации статуса лица, подвергнутого административному аресту, и в особенности его обязанностей; права таких лиц сформулированы в крайне обобщающем виде и надлежащим образом юридически не формализованы. Более того, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ любые правоограничения, применительно к правам и обязанностям лиц, подвергнутых административному аресту, могут быть установлены только федеральным законом, ведомственная регламентация в этой сфере не допускается¹. Очевидно, что в данном случае статус таких лиц в соответствии со всеми критериями кодификации, должен быть установлен КоАП РФ непосредственно, без ссылок на законы, принимаемые *ad hoc*. Только в этом случае будут обеспечены права граждан на получение информации о правах и свободах, и в первую очередь о правоограничениях в этой сфере, что предусмотрено ч. 2 ст. 24 и ч. 4 ст. 29 Конституции РФ.

Нуждается в надлежащей юридической формализации и законодательная регламентация мер административного пресечения, в особенности тех из них, применение которых сопряжено с наиболее значимыми правоограничениями (п. 1–4, 7 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ). При этом следует обратить внимание как на понятийный аппарат, так и на существо юрисдикционных процедур, связанных с их применением, с законодательным закреплением прав и обязанностей лиц, в отношении которых такие меры установлены. Применительно к ч. 1 ст. 27.2 и ч. 1 ст. 27.3 в КоАП РФ указываются только цели доставления и административного задержания, между тем дефиниции этих мер пресечения, применяемых с особо высокой частотностью и влекущих наиболее значимые правоограничения, отсутствуют. В ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ упоминается только «о принудительном препровождении» физического лица². Применительно к административному задержанию соответствующий понятийный аппарат вообще отсутствует, упоминание о «кратковременном ограничении свободы» представляет собой только оценочную категорию и лишено всякого юридического содержания и в силу этого подлежит неоднозначному

¹ В соответствии с ч. 4 ст. 32.8 КоАП РФ порядок отбывания административного ареста определяется «законодательством РФ», но не ведомственным нормотворчеством.

² Ныне доставление применяется и в отношении имущественных объектов, в частности морских судов.

истолкованию, во всяком случае задержание в его максимальных значениях, а именно на срок 48 часов, едва ли можно рассматривать в качестве «краткосрочного», в особенности принимая во внимание непригодность соответствующих помещений для столь продолжительного в них пребывания и отсутствие элементарных бытовых удобств. Вызывает сомнение и само понятие «кратковременное ограничение свободы», поскольку в данном случае физическое лицо утрачивает права на свободу передвижения и личную неприкосновенность на весь срок административного задержания, наряду с ними утрачиваются и все его имущественные правомочия, применение которых несовместимо с задержанием. Представляется, что срок административного задержания должен исчисляться с начала применения мер властного принуждения, то есть в момент применения властных действий, сопряженных с «принудительным препровождением». Исчисление процессуального срока «с момента доставления», как это предусмотрено ч. 4 ст. 27.5 КоАП РФ, лишено всякой юридической значимости, имея в виду как отсутствие указания на сроки доставления в ч. 1 ст. 27.2, так и то обстоятельство, что временные параметры доставления во многих случаях превышают предельные сроки административного задержания, установленные ч. 1 ст. 27.5 КоАП РФ. Правоприменитель вынужден в этих случаях руководствоваться ч. 4 ст. 27.5, рассматривающей административное задержание и доставление в качестве единого процессуального действия. Очевидно, что новый КоАП РФ¹ должен по крайней мере исключить доставление в качестве самостоятельной меры пресечения, поскольку даже действующее право фиксирует доставление в контексте административного задержания.

Весьма насущным представляется и юридическая формализация личного досмотра. Действующая редакция КоАП РФ связывает личный досмотр с «обследованием вещей», что ни в коей мере не соответствует содержанию и существу применяемых в этих случаях мер властного принуждения. В ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ фиксировано, что эта мера пресечения применяется «в случае необходимости», однако поскольку личный досмотр и административное задержание всегда рассматриваются в качестве сопряженных и взаимообусловленных властных принудительных действий, указание об исключительности его применения, установленное как в случае задержания, так и применительно к административному аресту, действительно и в отношении личного досмотра.

¹ Новая кодификация законодательства об административных правонарушениях оправданно предлагает исходить из наименования «Административный кодекс РФ».

Исключительность применения мер административного пресечения и административных наказаний, предусмотренная и действующим КоАП РФ, означает избирательность их применения только в тех случаях, когда это обусловлено существом правонарушения, в совершении которого подозревается физическое лицо. Данное обстоятельство является решающим для целей последующей кодификации законодательства об административных правонарушениях, а именно применительно к мерам административного пресечения. Следует принимать во внимание тот факт, что такие меры всегда применяются в отношении лица, подозреваемого в совершении правонарушения. Сказанное, разумеется, не относится к применению интернирования иностранных физических лиц и ареста имущества, рассматриваемых в качестве обеспечительных мер и применяемых в целях исполнения постановления о назначении административного наказания, но и это скорее подтверждает незыблемость отстаиваемого постулата. Таким образом, имеются все предпосылки для юридического закрепления в последующей кодификационной работе статуса «подозреваемого лица», наделенного особыми юрисдикционными полномочиями.

Исключительность мер административного пресечения и административных наказаний означает также возможность их применения только в отношении конкретных административных правонарушений. Принцип *ad hoc* в редких случаях присущ и действующему праву, при всем том арест имущества – несомненно, значимая мера административного пресечения, влекущая существенные имущественные обременения, всегда применяется в отношении конкретных правонарушений, указанных в Особенной части КоАП РФ. Сказанное относится и к наказанию в виде запрета на посещение спортивных соревнований, применяемому исключительно в отношении правонарушений, установленных ч. 1–3 ст. 20.31 КоАП РФ.

Принцип экстраординарности личного досмотра установлен и действующим таможенным законодательством, применительно к которому эта мера пресечения рассматривается как исключительная мера таможенного контроля. В законодательстве об административных правонарушениях необходимо недвусмысленно формализовать все процедуры, обусловленные властными принудительными действиями должностного лица юрисдикционного органа. Тем не менее необходимо указать на обследование тела досматриваемого лица, а также обстоятельно описать все корпулентные действия, проводимые медицинским работником, с обязательной формализацией тех из них, применение которых запрещено или допускается в медицинской организации только в исключительных случаях.

Обязательное условие юрисдикционной деятельности – соблюдение прав лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения. Сказанное относится не только к правам лица, в отношении которого применяются меры административного пресечения, но также и лица, участвующего во всех юрисдикционных процедурах, предшествующих вынесению постановления об административном наказании. В связи с этим необходимо регламентировать юридические факты, возникновение которых исключает властные превентивные насильственные действия. Меры административного пресечения допустимы только в отношении насильственных проступков, они должны применяться избирательно в случае причинения незначительного физического (телесного) вреда или имущественного ущерба. Сказанное относится и к применению административных наказаний, влекущих существенные обременения имущественных и нематериальных прав нарушителя, прежде всего административного ареста, частотность применения которого неоправданно велика и имеет выраженную тенденцию к увеличению. Это административное наказание может применяться только при совершении насильственных действий, влекущих причинение выраженного физического (телесного) вреда или имущественного ущерба, то есть преимущественно при наличии квалифицирующих признаков мелкого хулиганства.

Необходимо исключить применение административных наказаний, обусловленных политико-правовыми факторами. В то же время в правовом государстве недопустимы меры публичного преследования за какие бы то ни было вокабулярные действия, прежде всего устные призывы (см. ч. 1 ст. 20.3.3, ст. 20.3.4 КоАП РФ). Ныне действующий правореализационный механизм демонстрирует полную неспособность в достижении поставленных целей ненасильственными методами, исключая применение карательных мер, или методами негативного психологического воздействия, основанными исключительно на страхе применения обременительных административных и уголовных наказаний. Основываясь на духе и букве глав I и II Конституции РФ, необходимо исключить практику введения в форме федерального закона новых публичных и имущественных правоограничений либо отягощения уже существующих мер пресечения и наказаний, как это предусмотрено ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Очевидно, что предусмотренный в этих случаях правореализационный механизм может быть применен только в экстраординарных случаях с исключительной частотностью его использования, не превышающей трех-четырёх случаев за весь легислатурный период. Любой иной подход будет противоречить основополагающему конституционному

предписанию ч. 2 ст. 55, исключающему издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

Для федеральных законов, устанавливающих новые виды административных наказаний, мер административного пресечения либо иные значимые правоограничения, должен быть предусмотрен особый порядок их принятия квалифицированным большинством от общего числа депутатов Государственной Думы; соответствующие конституционные коррективы должны предусматривать наличие предварительных процедур легитимации таких законопроектов, в частности их обязательного предварительного рассмотрения представительными органами общественных организаций, в том числе неполитических.

Совершенно недопустимо в условиях правового государства пренебрежение конституционной нормой ч. 1 ст. 15, провозглашающей прямое действие установленных ею предписаний. В этих условиях необходимо максимально ограничить применение бланкетных методов регламентации, тем более в случаях, когда законодатель предлагает регламентировать те или иные правоограничения в нормативных правовых актах Президента РФ или Правительства РФ либо в ведомственных актах. Потребуется введение новых методов законодательной техники, исключающих многословность и косноязычие правовой нормы, избыливающей повторами тех или иных понятий, оттеняющими ее предназначение и смысл.

Законодательная регламентация будущего должна обеспечить надлежащий механизм защиты законных прав и цивилистических интересов физических лиц и организаций от противоправных властных действий. Применительно к законодательству об административных правонарушениях необходима надлежащая юридическая формализация всех юрисдикционных действий, минимизирующая либо исключающая властный произвол. Помимо недвусмысленной фиксации процессуальных гарантий соблюдения прав лиц, обеспечивающих защиту их прав при возбуждении дела об административном правонарушении и на последующих стадиях, включая исполнительное производство, такие же гарантии необходимы и применительно к мерам административного пресечения, предусмотренным п. 1–13 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ. Совершенно недопустима практика замены методов юридической фиксации юрисдикционных действий, осуществляемых должностным лицом полиции или иного правоохранительного органа, в соответствии с которыми действенные методы правовой защиты вымещаются аудио- и видеofиксацией. Сегодня все меры административного пресечения, включая и наиболее обременительные из них, так же, как и личный досмотр, осмотр помещений, территорий и изъятие

вещей, могут быть применены в отсутствие понятых с использованием видеозаписи, порядок применения которой КоАП РФ никак не регламентирован. Фактически видеозапись проводится по усмотрению должностного лица полиции либо иного юрисдикционного органа (см. абз. 2 ч. 3, ч. 4, 5 ст. 27.7, ч. 2, 3 ст. 27.8, ч. 2 ст. 27.9 КоАП РФ).

В настоящее время имеются все надлежащие предпосылки расширения подведомственности суда присяжных и наделения его дополнительными юрисдикционными полномочиями. К его ведению должно быть отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях, влекущих назначение административного ареста в его максимальных значениях, предусмотренных ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ. В ближайшем будущем к ведению суда присяжных целесообразно отнести рассмотрение иных дел об административных правонарушениях, влекущих наиболее значимые имущественные и нематериальные обременения.

Политико-правовое развитие России в последние десятилетия свидетельствует об отсутствии каких бы то ни было альтернатив социального и духовного обустройства, эти значимые цели могут быть обретены только совместными усилиями общества и государства и созданием надлежащих гарантий осуществления частных прав и публичных интересов в соответствии с полномочиями, установленными главами I и II Конституции России. Правосознание XXI в. исходит из наличия несомненных обязанностей государства, представленного органами законодательной, исполнительной, судебной власти, иными публичными органами, в достижении политических и основополагающих социальных целей, только презюмируемых Основным Законом страны и нуждающихся в скорейшем воплощении. К основополагающим социальным обязанностям государства относится в первую очередь построение в соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции РФ устоев социального государства, обеспечивающих архитектуру самодостаточного в духовном и социальном отношениях общества, способного решать и общегосударственные политико-правовые проблемы.

В этих целях должен быть создан и надлежащий экономический потенциал с соответствующими мерами финансового обеспечения духовных, имущественных и нематериальных потребностей граждан в условиях правового государства, $\frac{2}{3}$ расходной части бюджета которого предназначены для удовлетворения частноправовых нужд граждан. Внешняя политика социального государства, так же как и его внутривнутриполитические полномочия, исходят из принципа «величие государства – в величии его граждан». В этих условиях первоочередная цель общегосударственной политики заключена в повышении иму-

щественного и духовного благосостояния людей. Только государство, построенное на основе политико-правовой и духовной аὐτάρκεια, демонстрирует наибольшую жизнестойкость в поступательном социально-экономическом и политическом развитии.

Список литературы:

1. Агапов, А.Б. Публичное принуждение или общественная санация / А.Б. Агапов // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 743–752.
2. О порядке отбывания административного ареста : федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ (в ред. от 1 октября 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 17, ст. 2034.
3. Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста : приказ Министерства внутренних дел РФ от 10 февраля 2014 г. № 83. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 28 апреля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1.
5. Агапов, А.Б. Административное право: в 2 т. Т. 2: Публичные процедуры. Особенная часть : учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Агапов. – 12-е изд. – М. : Юрайт, 2022. – 440 с.
6. Агапов, А.Б. Административное право: в 2 т. Т. 1: Общая часть : учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Агапов. – 12-е изд. – М. : Юрайт, 2022. – 492 с.
7. Агапов, А.Б. Административная ответственность : учебник для вузов / А.Б. Агапов. – 9-е изд. – М. : Юрайт, 2022. – 483 с.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-44-51

О ПОНИМАНИИ СИСТЕМЫ СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Аннотация: в современных условиях действия совокупности негативных факторов экономического, военного, политического характера обостряется вопрос обеспечения экономической безопасности как основы обеспечения обороны страны и ее военной безопасности. Одним из важных направлений укрепления устойчивости системы обеспечения безопасности государства является совершенствование структуры субъектов ее обеспечения, организации их взаимодействия. В статье рассматривается структура системы субъектов, наделенных полномочиями по обеспечению экономической безопасности РФ. Предложены варианты классификаций этих субъектов в целях выстраивания структуры данной системы в целом. Отмечено, что некоторые субъекты в силу своего особого правового статуса не могут быть отнесены к какой-то конкретной классификационной группе. Показано, что в современных условиях воздействия на Россию комплекса негативных неординарных факторов требуется укрепление системы рассматриваемых субъектов.

Ключевые слова: экономическая безопасность, военная безопасность, оборона, система, субъекты, обеспечение безопасности, взаимодействие.

ON UNDERSTANDING THE SYSTEM OF SUBJECTS OF ENSURING THE ECONOMIC SECURITY OF RUSSIA

Abstract: In modern conditions of action of a combination of negative factors of an economic, military, political nature, the issue of ensuring economic security as the basis for ensuring the defense of the country and its military security is exacerbated. One of the important directions of strengthening the stability of the state security system is the improvement of the structure of the subjects of its provision, the organization of their interaction. The article examines the structure of the system of entities authorized to ensure the economic security of the Russian Federation. Variants of classifications of these subjects are proposed in order to establish the structure of this system as a whole. It is noted that some subjects, due to their special legal status, cannot be assigned to any particular classification group. It is shown that in the current conditions of the impact on Russia of a complex of negative non-ordinary factors, it is necessary to strengthen the system of the subjects under consideration.

Keywords: economic security, military security, defense, system, subjects, security, interaction.

Сложившаяся в глобальном мире современная обстановка настоятельно диктует первоочередное решение задач государства по обеспечению национальной безопасности, особенно в таких важнейших и взаимосвязанных сферах, как военно-политическая и экономическая, т.е. военной и экономической безопасности.

Военная безопасность – это «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующее отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять» [1]. Состояние такой защищенности обеспечивается путем осуществления государством деятельности в различных сферах: политической, дипломатической, военной. При этом «оборона страны является центральным направлением обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации, а именно: стратегическим национальным приоритетом» [2, с. 61].

Цель обороны страны, как следует из Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, состоит в формировании необходимых условий для мирного социально-экономического развития России и обеспечения ее военной безопасности [3].

Одновременно именно наличие у России экономического суверенитета и гарантии его сохранения, а также единства ее экономического пространства создают необходимый базис для реализации мероприятий по обеспечению военной безопасности, а если посмотреть шире, то и национальной безопасности.

Функциями по обеспечению экономической безопасности, которая понимается как «состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором создаются надежные гарантии и условия сохранения экономического суверенитета России, единства ее экономического пространства, благоприятные факторы для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации» [4], наделено значительное количество весьма разнообразных субъектов: они принадлежат как к государственному, так и к негосударственному сектору, имеют различный организационно-правовой статус, компетенцию и полномочия, осуществляют государственное управление на разных уровнях единой системы публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный). Вместе с тем все они объединены общей целью, а именно выявлять признаки вызовов и угроз экономической безопасности России, эффективно им противодействовать, предотвращая возможность наступления кризисных явлений.

Названные субъекты призваны в рамках осуществления своих функций эффективно решать вопросы распределения и перераспределения соответствующих ресурсов. Особенно острыми эти вопросы становятся в неординарные периоды жизни государства, что выдвигает и повышенные требования к качеству работы данных субъектов в это время.

Понятием «система» обозначается совокупность структурно и функционально связанных элементов, взаимодействующих между собой и выступающих во взаимодействии с внешними объектами как единое целое. Проведенная по различным основаниям классификация субъектов экономической безопасности позволяет построить структуру системы этих субъектов, установить формы и методы их взаимодействия как элементов единой системы.

Экономическая безопасность как элемент национальной безопасности регулируется общими нормами Федерального закона «О безопасности» [5], а также специальными актами – подзаконными актами, среди которых в первую очередь Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. (далее также – Стратегия ЭБ) [4].

Согласно Стратегии ЭБ, государственная политика в сфере обеспечения экономической безопасности проводится на всех уровнях государственного устройства: федеральном, региональном, муниципальном, а также на отраслевом, достижение заявленных в Стратегии ЭБ целей осуществляется благодаря объединенным усилиям органов власти всех уровней, а также Банка России и институтов гражданского общества.

Иерархическое построение структуры системы субъектов, обеспечивающих экономическую безопасность, представлено уровнями:

- 1) органы, обеспечивающие экономическую безопасность на государственном (федеральном) уровне;
- 2) органы, обеспечивающие экономическую безопасность на региональном (субъекта РФ) уровне;
- 3) субъекты обеспечения экономической безопасности на муниципальном уровне;
- 4) субъекты, обеспечивающие экономическую безопасность на отраслевом уровне, т.е. экономическую безопасность предприятий, организаций конкретной сферы экономики.

Структура системы рассматриваемых субъектов, как определено в указанной Стратегии экономической безопасности, представлена государственным и негосударственным звеньями.

Структуру государственной части рассматриваемой системы определяет федеративное устройство государства: она подразделяется на федеральную и региональную. Важно отметить тесную связь между компетенцией России и компетенцией ее субъектов в данной сфере. Принцип единства системы публичной власти, закрепленный в Конституции РФ, получил развитие в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» [6], в соответствии со ст. 2 которого под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства, что определяет и включенность муниципальных органов власти в решение задач по созданию и поддержанию экономической безопасности России.

Как справедливо отмечает А. А. Гришковец, «государство как политико-правовой институт сохраняет влияние на экономику именно через систему уполномоченных на то государственных органов, основным элементом которой являются органы исполнительной власти федерального уровня» [7, с. 69–70].

В связи с этим представляется целесообразным уделить пристальное внимание федеральным органам исполнительной ветви власти, большинство из которых наделены полномочиями в сфере экономики, осуществляют административно-правовое регулирование в данной сфере, что позволяет рассматривать их в качестве субъектов обеспечения экономической безопасности.

Классификация указанных субъектов – соответствующих федеральных органов государственной власти, участвующих в обеспечении экономической безопасности, возможна по ряду оснований, среди которых:

1) для субъектов, обладающих компетенцией в сфере государственного управления на федеральном уровне, – органы общей и специальной (отраслевой) компетенции.

К первой группе относятся: Президент РФ, Правительство РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство, Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба, Федеральная антимонопольная служба; ко второй – различные отраслевые органы исполнительной власти;

2) вид управленческой деятельности, который является ведущим у данного органа власти в части обеспечения экономической безопасности: экономико-управленческая (например, Министерство экономического развития РФ), контрольно-надзорная (например, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта), правоохранительная (например, Министерство внутренних дел РФ), комбинированная (например, Федеральная таможенная служба осуществляет контрольно-надзорную и правоохранительную деятельность, нормативное регулирование в установленной сфере деятельности);

3) функциональный уровень органов в иерархии государственного управления:

- стратегический уровень (представлен деятельностью Президента РФ, к полномочиям которого относится определение направления проводимой внутренней и внешней политики государства в рамках обеспечения экономической безопасности, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти в рамках обеспечения национальной, в том числе и экономической, безопасности);

- консультационно-координационный уровень (Совет Безопасности РФ, имеющий статус конституционного совещательного органа, деятельность которого направлена на реализацию функций главы государства в области безопасности [8]);

- законодательный уровень (представлен деятельностью обеих палат Федерального Собрания РФ);

- исполнительный уровень (на этом уровне федеральными органами исполнительной власти и органами субъектов РФ определяется стратегия и формы обеспечения экономической безопасности на уровне общегосударственной экономической политики; реализуется контроль и надзор за выполнением нормативных требований в сфере экономической деятельности, правоохранительная деятельность (в том числе, и в сфере экономической деятельности));

- судебный (представлен прежде всего деятельностью системы арбитражных судов РФ, к компетенции которых отнесено рассмотрение споров в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности).

Участником процессов по обеспечению стабильности и защищенности национальной экономики, не отраженным в приведенных классификациях, в силу своего особого правового статуса является такой важный субъект, как Центральный банк РФ (Банк России, ЦБ РФ).

Банк России занимает особое место в числе субъектов, участвующих в обеспечении экономической безопасности, именно в силу своего особого правового статуса, целей и полномочий, установленных специальным актом – Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Закон содержит императивное предписание о том, что Банк России при осуществлении своих законных полномочий независим от органов власти любого уровня.

Банк России наделен значительным объемом функций и полномочий в сфере регулирования экономической деятельности и играет существенную роль в обеспечении экономической безопасности государства.

Согласно указанному Закону, целями деятельности Банка России, в частности, являются:

- развитие и укрепление банковской системы РФ;
- обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы;
- развитие финансового рынка РФ;
- обеспечение стабильности финансового рынка РФ.

Основной функцией Центрального банка РФ, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти, является защита и обеспечение устойчивости рубля (ч. 2 ст. 75 Конституции РФ).

Обращаясь к легитимному определению экономической безопасности, мы видим, что безопасность выражается также в наличии благоприятных условий для реализации стратегических национальных приоритетов. В этой связи, следовательно, необходимо вести речь и о тех субъектах, которые призваны создавать и поддерживать эти условия. В настоящее время в круг таких субъектов вошли: государственные корпорации [9, с. 96–98], автономные некоммерческие организации [7, с. 76–77]. Ряд из них выполняют функции так называемых институтов развития, к числу которых, в частности, относятся Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» («ВЭБ.РФ»), Агентство стратегических инициатив и продвижения новых проектов (АСИ).

Правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок реорганизации и ликвидации государственных

ной корпорации развития «ВЭБ.РФ» определяются специальным федеральным законом [10].

Корпорация «ВЭБ.РФ» специально создана как инструмент для стимулирования инвестиций в проекты развития экономики РФ, что должно способствовать долгосрочному экономическому развитию страны.

АСИ создано Правительством РФ как инструмент для содействия развитию социальной и профессиональной мобильности молодых кадров в сфере среднего предпринимательства и социальной сфере, включая оказание содействия общественно значимым проектам и инициативам [11].

Создание негосударственной подсистемы обеспечения экономической безопасности связывается с системным характером задач по ее обеспечению и предполагает вовлечение в процесс их решения также институтов гражданского общества, иных лиц. Такой подход представляется оправданным, в особенности в условиях усиления активности посягательств на экономическую стабильность и безопасность России, на что также указывается в документе стратегического планирования – Стратегии ЭБ.

Реализация этого положения привела к постепенному наделению полномочиями в данной сфере и негосударственных субъектов, заинтересованных в безопасности предпринимательства, собственности и личности. К числу таких субъектов, например, могут быть отнесены:

- союзы и ассоциации предпринимателей;
- частные охранные предприятия;
- подразделения безопасности юридических лиц;
- третейские суды;
- общественные консультативные советы, созданные при федеральных государственных органах.

Вместе с тем невозможно не согласиться с В.М. Редкоусом, отмечаящим, что «роль государства в регулировании сферы экономики усиливается в периоды наступления так называемых особых, чрезвычайных, кризисных обстоятельств» [9, с. 144]. В настоящее время наблюдается наличие целого ряда таких неординарных факторов: проведение специальной военной операции, продолжающиеся и ужесточающиеся экономические санкции против Российской Федерации, нарастание напряженности в международных отношениях, беспрецедентное поспание норм международного права и др. Усиливаясь и укрепляясь в такой угрожающей ситуации необходимо и субъектам обеспечения безопасности государства.

Одним из направлений укрепления гарантий и обеспечения условий экономической безопасности государства является совершенствование структуры системы субъектов, обеспечивающих экономическую безопасность, организации и правового регулирования вопросов их взаимодействия друг с другом как по вертикали, так и по горизонтали, что призвано придавать системе свойство сети, кратно обеспечивающее ее устойчивость и надежность.

Список литературы:

1. Военная доктрина Российской Федерации : утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976 // Рос. газ. – 2014. – 30 дек.
2. Ласария, А.О. Вопросы обороны страны в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации / А.О. Ласария // Вестник военного права. – 2021. – № 4. – С. 60–67.
3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О безопасности : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Гришковец, А.А. Федеральные органы исполнительной власти и иные субъекты, осуществляющие регулирование в сфере экономики / А.А. Гришковец // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 3. – С. 68–82.
8. О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 7 марта 2020 г. № 175 (в ред. от 28 декабря 2020 г.) (вместе с «Положением о Совете Безопасности Российской Федерации», «Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации») // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Публичная власть: система, компетенции : монография / [М.Н. Кобзарь-Фролова, Е.П. Васянина, Е.В. Виноградова и др.] ; под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. – Воронеж : Научная книга, 2021. – 237 с.
10. О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 22, ст. 2562.
11. Об учреждении автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» : распоряжение Правительства РФ от 11 августа 2011 г. № 1393-р (в ред. от 10 ноября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 33, ст. 4946.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-52-72

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СЛУЖБЫ В СИЛОВЫХ СТРУКТУРАХ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению некоторых актуальных проблем государственной службы в силовых структурах современной России. В силу ее специфики служба в силовых структурах предполагает то, что военнослужащие и сотрудники должны стойко переносить связанные с этой службой тяготы и лишения. Многие, но далеко не все из них, тяготы и лишения службы действительно переносят. Тяготы и лишения службы компенсируются социальными гарантиями, которые силовикам предоставляет государство. В силовых структурах наблюдается явный переизбыток должностей, которым соответствует звание «полковник». Во многих случаях это даже не руководящие должности либо должности низшего уровня управления. Предложено многократно сократить количество полковничьих должностей. Данная мера позволит вернуть престиж звания полковника, присваивать его не в массовом порядке за выслугу лет, пусть и после назначения на «полковничью» должность, а за заслуги наиболее способным и подготовленным офицерам. В статье рассматривается проблема не всегда достаточно обоснованного введения форменной одежды для гражданских служащих силовых структур. Предложено отменить ношение форменной одежды гражданскими служащими Минобороны России. Затронута проблема соотношения воинских званий, специальных званий и классов чинов в системе государственной службы. Их соотношение не есть соотношение должностей государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, силовые структуры, тяготы и лишения службы, государственные социальные гарантии, пенсионное обеспечение за выслугу лет, полковник, форменная одежда, классный чин, воинское звание, специальное звание, соотношение должностей различных видов государственной службы.

SOME ACTUAL PROBLEMS OF IMPROVEMENT OF SERVICE IN LAW ENFORCEMENT AGENCIES

Abstract: the article is devoted to consideration of some actual problems of state service in law enforcement agencies of modern Russia. Due to its specifics service in law enforcement agencies military personnel and employees must endure steadfastly hardships and deprivations of service. Many, but not all of them really endure steadfastly hardships and deprivations of service. Hardships and deprivations of military personnel and employees

are compensated by state social guaranties. There is an overabundance of posts of colonels in law enforcement agencies. In many cases this is not even leadership positions or lower-level management positions. It is proposed to reduce the number of posts of colonel many times. This measure will allow to regain prestige of rank colonel, confer the rank of colonel not en mass for seniority but for merits only the most capable and trained officers. The problem of not always reasonable enough of introductions of uniforms for civil servants is discussed in the article. The author suggested to cancel of wearing uniforms by civil servants of Ministry of Defense of Russia. The problem of ratio military rank, special rank and class rank in system of state service is touched upon. Their ratio is not ratio of ratio of positions of state service.

Keywords: state service, law enforcement agencies, hardships and deprivations of service, state social guaranties, pension provision for years of service, colonel, uniform, class rank of civil servant, military rank, special rank, the ratio of positions of various types of state service.

Деятельность силовых структур¹, учитывая весьма высокую степень их влияния на все сферы общественной жизни современной России, привлекала и продолжает привлекать к себе внимание как исследователей, так и обычных граждан. В условиях проведения специальной военной операции на Украине это влияние усилилось, а внимание, что вполне закономерно, заметно возросло. Именно поэтому представляется актуальным рассмотреть отдельные проблемы службы в силовых структурах, тем более что структуры эти особой открытостью не отличаются. Конечно, в силу специфики компетенции силовых структур их закрытость во многом оправдана. Изучение службы в силовых структурах представляет особый интерес для исследования еще и потому, что в них представлены различные виды государственной службы, предусмотренные законом.

Тяготы и лишения службы. Служба в силовых структурах в силу ее специфики сопряжена с повышенным риском для здоровья и самой жизни военнослужащих и сотрудников, стрессовыми ситуациями, со службой в неблагоприятных природно-климатических условиях, в отдаленных районах страны, оторванных от благ современной цивилизации, иными словами – повышенными физическими и психоэмоциональными нагрузками. Тем не менее военнослужащие и сотрудники проходят службу там, где и когда это нужно государству как институту, выражающему общественные интересы. Обобщенно это можно назвать «тяготами и лишениями службы», которые должны стойко переноситься. В обществе еще с советских времен укоренилось именно

¹ «Силовые структуры» – понятие собирательное и широко употребляемое, хотя и не имеющее нормативного определения. В настоящей статье под силовыми структурами понимаются те государственные органы, в которых предусмотрена милитаризованная (термин Д. Н. Бахраха) государственная служба (например, Минобороны России, органы внутренних дел, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы и др.).

такое понимание службы в силовых структурах. Долгое время думал так и автор настоящей статьи. Однако при ближайшем рассмотрении обнаружилось то, что в действующем законодательстве упоминаний о «тяготах и лишениях службы», которые должны стойко переносить силовики и которые являются едва ли не главным основанием для предоставления им совсем немалых государственных социальных гарантий, не существует. Единственное исключение – Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» [1], в п. 3 которого закрепляется то, что воинская дисциплина обязывает каждого военнослужащего выполнять поставленные задачи в любых условиях, в том числе с риском для жизни, **стойко переносить трудности военной службы**. Появление данной нормы, видимо, обусловлено тем, что в ст. 2 Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» [2] понятие «военная служба» определяется не иначе как (специально это подчеркнем) **особый** вид федеральной государственной службы. По-иному обстояло дело в советский период. В п. 3 гл. 1 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1975 г. [3], прямо говорилось: воинская дисциплина обязывает каждого военнослужащего стойко переносить все тяготы и лишения военной службы, не щадя своей крови и самой жизни для выполнения воинского долга. Как видно, традиционные, понятные и привычные «тяготы и лишения службы» теперь заменены применительно к военной службе маловыразительным «трудности военной службы». Это очень похоже на то, как если в царской России и ранние годы советской власти, проходя обязательную воинскую службу, человек «отбывал воинскую повинность», то есть подчеркивался не добровольный в современном понимании характер военной службы по призыву. Напротив, в ст. 63 Конституции СССР та же воинская служба, включая службу по призыву, преподносилась не иначе как почетная обязанность советских граждан. Другой пример: если в тюрьмах дореволюционной России были должности с вполне ясным и понятным русским наименованием «надзиратели», а ныне в учреждениях уголовно-исполнительной системы для обозначения тех же по функционалу должностей используется маловыразительное понятие «инспекторы». То же можно сказать и о термине «полиция», долгое время подменявшемся по сугубо идеологическим причинам термином «милиция», сущность деятельности которой при этом всегда была и остается неизменной. Кстати

сказать, определенное время у некоторой части российского общества сохранялось неприятие термина «полиция». Полицейских и полицию ассоциировали с полицаями, пособниками немецких оккупантов, орудовавшими на временно оккупированной советской территории в годы Великой Отечественной войны. Последнее: в действующем законодательстве о службе в иных силовых структурах тех же органах внутренних дел, включая полицию, или органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы тяготы и лишения службы, как это ни странно, вообще не упоминаются.

Попробуем разобраться с тем, что есть «тяготы и лишения», как их следует понимать. Обратимся для этого к Словарю русского языка С.И. Ожегова: «лишение» – утрата, потеря, а «тягота» – то, что обременяет, отягощает [4, с. 329, 817]. Таким образом, тяготы и лишения всегда носят негативную окраску и при этом являются неотъемлемым атрибутом статуса военнослужащих и сотрудников силовых структур. Приходится признать понимание того, что независимо от должности и звания тяготы и лишения – неотъемлемые атрибуты службы в силовых структурах – есть далеко не у всех силовиков, а иной раз некоторые об этом просто забывают. Приведем один, как представляется, достаточно интересный пример из прошлого.

Выходец из системы МВД С.И. Гридин, разумеется, полковник, в свое время проходивший службу в Академии управления МВД СССР, в статье, посвященной 90-летию профессора Льва Леонидовича Попова, вспоминает: «После ухода министра внутренних дел СССР Н.А. Щелокова, министром внутренних дел СССР был назначен В.В. Федорчук. То ли он любил нашу Академию, то ли общественный порядок, с явной иронией пишет С.И. Гридин, но преподаватели Академии должны были патрулировать улицы города. Вместе со Львом Леонидовичем, профессором Лазаревым Валерием Васильевичем в любую погоду мы ходили на патрулирование. Маршрут был от метро Сокол до метро Динамо. Теперь, снова иронизирует С.И. Гридин, мы хорошо знаем тот маршрут» [5, с. 15]. Хотелось бы напомнить указанному автору, что дисциплинарные уставы органов внутренних дел [6], действовавшие в период, когда МВД СССР возглавлял В.В. Федорчук (декабрь 1982 – январь 1986), гласили: дисциплина в органах внутренних дел обязывает каждое лицо рядового и начальствующего состава стойко переносить все тяготы и лишения, связанные со службой, не щадить своих сил и самой жизни при выполнении служебного долга. Как видно, уставы предписывали это всем без исключения лицам рядового и начальствующего состава, поэтому на патрулирование улиц ходили не «Лев Леонидович и про-

фессор Лазарев Валерий Васильевич», как пишет С. И. Гридин, а два полковника, два лица начальствующего состава органов внутренних дел. По всей видимости, Гридин считает, что полковникам, к тому же из Академии МВД, «не по чину» улицы патрулировать. Такое отношение представляется решительно неприемлемым. Тяготы и лишения – неотъемлемые атрибуты службы, какое бы звание не имел и какую бы должность не занимал военнослужащий или сотрудник силовых структур. Хотелось бы напомнить тому же Гридину, что в советский период, который он так живописует в статье, во время похорон генеральных секретарей ЦК КПСС Л. И. Брежнева в 1982 г., Ю. В. Андропова в 1984 г., К. У. Черненко в 1985 г. алые подушечки с многочисленными наградами покойных советских вождей несли за их гробами не то что полковники, а генерал-майоры, и, думается, считали они это за большую честь и высокое доверие, оказанное им родной и любимой коммунистической партией. Конечно, пусть и недолго, но регулярно патрулировать улицы и единожды пронести алые подушечки с наградами «самого» – не одно и то же. Последнее, очевидно, вряд ли подпадает под «тяготы и лишения» службы. Вместе с тем их вполне уместно назвать если не тяготами, то «издержками» службы, возможно, и не слишком приятными для лиц с большими звездами на погонах и широкими лампасами на форменных брюках, которые давно отвыкли от того, чтобы делать что-то типа просто «нести алые подушечки». Что уж тут говорить о полковниках? Им такое почетное и крайне ответственное дело просто не доверяли: «не вышли чином»! Автор настоящей статьи ни в коей мере не считает, что полковники-профессора или, если угодно, профессора-полковники должны патрулировать улицы. Они могут принести куда больше пользы, если будут заниматься своими прямыми обязанностями, двигать ведомственную науку или творчески участвовать в образовательном процессе, но помнить требования устава и беспрекословно им подчиняться – их непрременная обязанность, как, впрочем, любого военнослужащего и сотрудника силовых структур, повторимся, независимо от звания и замещаемой должности, стойко переносить тяготы и лишения службы. Кстати сказать, периодическое патрулирование улиц, в том числе и лицами среднего и старшего начальствующего состава, способствовало бы повышению авторитета тех же органов внутренних дел в обществе. К такому патрулю отношение совсем иное. Граждане видят то, что патрулирование осуществляют не рядовые полицейские, а офицеры, которые не отгораживаются от людей, а «находятся на виду», видят их повседневную жизнь не из окна служебного кабинета, до которого обычному человеку иной раз и добраться очень

трудно. Такое патрулирование стимулировало бы и самих офицеров поддерживать на протяжении всей службы хорошую физическую форму, лучше ощущать связь той же полиции с народом, повышать тем самым уважение и доверие к ней граждан. Как известно, «сила полиции – в доверии народа», и это не устают повторять высокопоставленные руководители органов внутренних дел.

Анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что ныне в нем не содержится прямого упоминания о тяготах и лишениях службы. Получается, что тяготы и лишения службы объективно существуют, немало силовиков их реально стойко переносит, а юридически их нет. С таким положением вряд ли можно согласиться. Необходимо закрепить нормативно, предпочтительно в отдельной статье общего для всех видов государственной службе Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7] положение о тяготах и лишениях службы. Кроме того, следует специально оговорить в законе, что социальные гарантии для силовиков являются компенсацией именно за «тяготы и лишения службы», а их объем напрямую зависит от того, как велики и как долго каждый конкретный военнослужащий или сотрудник их переносил, какие последствия они для него повлекли.

Звание «полковник». В связи с заявленной темой статьи хотелось бы специально высказаться по поводу звания полковника. Это совсем не случайно, поскольку во многом оно является знаковым. Нельзя не признать того, что в силовых структурах исторически и вполне оправданно большим почетом и уважением пользуется звание полковника. Как здесь не вспомнить строки М.Ю. Лермонтова из его хорошо известного каждому со школьной скамьи стихотворения «Бородино» [8, с. 370]:

Полковник наш рожден был хватом:

Слуга царю, отец солдатам...

Звание «полковник» уважаемо не только в среде силовиков, но и популярно, что называется, в «гуще народной», а словосочетание «настоящий полковник» прочно вошло в обиход и даже стало во многом нарицательным после того, как на всю страну прозвучала одноименная эстрадная песня. Именно так теперь нередко именуют офицеров, носящих это звание. К слову сказать, в дореволюционной России со времен Петра Великого чин полковника лейб-гвардии Преображенского полка был у государя-императора.

Воинское или специальное звание полковника предусмотрено во всех силовых структурах. Исключение составляет прокуратура Российской Федерации, где аналогом звания полковника является

классный чин «старший советник юстиции». Система классовых чинов и специальных званий, как полагают А.М. Бобров и А.С. Телегин, отражает служебный стаж и заслуги, уровень квалификации, служебное положение и авторитет каждого сотрудника. Классовые чины, специальные звания оказывают существенное влияние также на условия прохождения службы соответствующими категориями сотрудников на объем их специальных прав [9, с. 58]. Если говорить о той же полиции, то специальные звания в условиях сохранения военизированного характера ее организации являются атрибутом служебного положения, условием правильной организации прохождения службы личным составом, расстановки кадров, их стабильного служебно-правового положения [10, с. 475]. В основном все верно. Только авторитет «по чину» или «по званию» – всегда формальный. Авторитет реальный только у того, кому они присвоены заслуженно, «по праву», а так бывает не всегда. Как здесь не вспомнить бессмертную комедию А.С. Грибоедова «Горе от ума», в которой устами главного героя Чацкого писатель говорит: «Чины людьми даются, а люди могут обмануться» [11, с. 82]. Оптимально, когда оба эти авторитета органично сочетаются.

Для абсолютного большинства силовиков полковник – это вождь венный венец служебной карьеры, к которому они всеми силами стремятся, а для меньшинства других, наиболее амбициозных, напротив, полковник – карьерный тупик, тот потолок, выше которого даже очень способным не подняться, поскольку за генеральские должности идет жесточайшая скрытая аппаратная битва, в которой далеко не всегда побеждают лучшие. Как известно, должностей высшего начальствующего состава, то есть генеральских должностей, назначение на которые осуществляется указами Президента Российской Федерации, многократно меньше должностей полковников. То же можно сказать и о присвоении соответствующего воинского или специального звания. Высшие из таковых присваиваются Указом Главы государства, тогда как звание полковника – правовым актом руководителя силового органа, например приказом министра внутренних дел Российской Федерации или приказом директора Федеральной службы исполнения наказаний.

Приходится признать то, что, по наблюдениям автора настоящей статьи, в современной России престиж звания полковника значительно снизился. В силовых структурах наблюдается явный переизбыток, назовем их так, полковничьих должностей и соответствующее звание присваивается в массовом порядке. Причем даже тем, кто не является командирами воинских частей и подразделений, начальниками

структурных подразделений силовых структур, не имеет значительный по численности подчиненный личный состав. В результате, повторим, снижается его престиж. С таким положением вряд ли можно согласиться. Представляется, что необходимо радикально сократить количество «полковничьих» должностей во всех без исключения силовых структурах. Их число должно быть только немногим, примерно на десять процентов, больше числа теперь уже генеральских должностей, то есть должностей, по которым предусмотрено высшее воинское или специальное звание «генерал-майор». Тогда повысится престиж звания «полковник», получить его станет намного сложнее, но при этом одновременно значительно повышается для полковника вероятность стать генералом. Таким образом, у наиболее способных старших офицеров силовых структур расширяются возможности подняться на высшие ступени служебной лестницы.

Как тут снова не вспомнить еще одного из героев бессмертной комедии А.С. Грибоедова «Горе от ума» [11, с. 62–63] полковника Скалозуба, который с жаром восклицал:

Да, чтоб чины добыть, есть разные каналы;
Об них как истинный философ я сужу:
Мне только бы досталось в генералы.

Хорошо известен афоризм «плох тот солдат, который не мечтает стать генералом». Иносказательно это означает то, что нельзя останавливаться на достигнутом, нужно стремиться к более высокому положению; одобрение того, кто стремится достичь в жизни большего. Если понимать афоризм буквально, то есть как военную службу от рядового до генерала, то дистанция между ними огромна. Другое дело полковник. От полковника до генерала, казалось бы, одна ступень служебной лестницы, один последний шаг. Вот только шаг этот, как в известной патриотической песне о войне, где поется, что «последний бой – он трудный самый», оказывается для полковника самым трудным. Сделать его удается немногим.

Явно избыточное, по мнению автора настоящей статьи, количество полковников в силовых структурах, особенно в системе МВД России, напомнило ситуацию, когда в советский период государственности нашей страны высокие государственные награды, причем награды боевые, вручались военнослужащим только за выслугу лет. Правовой основой для этого стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1944 г. «О награждении орденами и медалями генералов, офицеров и сержантского состава сверхсрочной службы за выслугу лет в Красной Армии» [12]. Так, по Указу: за 10 лет службы полагалась медаль «За боевые заслуги», за 15 лет – орден Красной Звезды,

за 20 лет – орден Красного Знамени, за 25 лет – орден Ленина, за 30 лет – второй орден Красного Знамени. Представление к награждению за выслугу лет предписывалось производить установленным порядком два раза в год – к 1 мая и 7 ноября, то есть по сложившейся и отчасти сохраняющейся поныне традиции приурочивалось к значимым в советском государстве «красным» дням календаря. Единственным основанием для награждения было наличие у военнослужащего выслуги лет установленной продолжительности. Таким образом, награждение было гарантированным. Даже в случае отрицательной характеристики по работе и поведению, явствовало из п. 3 Указа, награждение за выслугу лет могло быть только задержано. Правда, продолжительность срока задержки не оговаривалась. Такое положение сохранялось в период с 4 июня 1944 г. по 14 сентября 1957 г., то есть более двенадцати лет после окончания Великой Отечественной войны, в период которой оно было хоть как-то оправдано. После издания Указа Президиума Верховного Совета СССР от 14 сентября 1957 г. «О порядке награждения орденами и медалями СССР военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского Флота, войск Министерства внутренних дел СССР, войск и органов Комитета государственной безопасности при Совете Министров СССР» [13] массовое награждение военнослужащих боевыми наградами за выслугу лет прекратилось. Очевидно то, что награждение высокими боевыми наградами за выслугу лет, к тому же еще и в мирное время, резко снижали их ценность, особенно в глазах тех же фронтовиков, которые их заслужили, сражаясь и проливая кровь за Родину в суровые годы войны.

Значительное сокращение собственно «полковничьих» должностей, а значит ограничение возможности присвоения звания полковника на основе простой выслуги лет совсем не означает, что те, кому оно могло быть присвоено, лишаются такой возможности. Это не так. Только поучить знание полковник станет значительно сложнее и уже не в массовом порядке и, что особенно важно, за конкретные заслуги. Речь в данном случае идет о мотивированном поощрении. Конечно, значимость субъективных факторов заметно возрастет, но также повысится ответственность командиров и начальников за обоснованность решения о таком поощрении. Так, согласно п. 2 ч. 1 ст. 44 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14] сотруднику органов внутренних дел в качестве меры поощрения может быть присвоено очередное специальное звание на одну ступень выше

специального звания, предусмотренного по замещаемой должности в органах внутренних дел.

Попробуем на примере уголовно-исполнительной системы наметить пути возможной оптимизации, имеется ввиду существенное сокращение количества должностей, по которым предусматривается присвоение специального звания полковник внутренней службы на общих основаниях, то есть путем назначения на «полковничью» должность и обычной выслуги лет. Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»» [15] (ч. 2 и 3 ст. 6) предусматривает в уголовно-исполнительной системе именно типовые должности и нетиповые должности [16], чего, заметим, до принятия данного законодательного акта не было. Кстати сказать, аналогичное деление должностей существует в органах внутренних дел, что подтверждает сходство между обоими этими иными видами службы. Перечень типовых должностей утвержден Указом Президента Российской Федерации от 15 августа 2019 г. № 382 «Об утверждении перечня типовых должностей в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и соответствующих им специальных званий» [17], а нетиповых – приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 августа 2022 г. № 168 «Об утверждении перечней нетиповых должностей младшего, среднего и старшего начальствующего состава в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и соответствующих им специальных званий» [18].

Прежде всего нужно определиться с теми критериями, которые следует взять за основу сокращения количества «полковничьих» должностей. Основной критерий – должность является руководящей. Однако это условие необходимое, но не достаточное. Как известно, руководство – деятельность разноразноуровневая, а звание полковника является высшим из числа тех, что предусмотрены для должностей старшего начальствующего состава, поэтому звание полковник должно соответствовать только руководящим должностям высокого уровня осуществления управления. К сожалению, такого подхода в силовых структурах не придерживаются. В частности, в соответствии с приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 22 августа 2022 г. № 168 в институтах повышения квалификации ФСИН России специальное звание «полковник внутренней службы» предусмотрено по должностям заместителя начальника кафедры, профессора и даже доцента, а в научно-исследовательских институтах – по должностям

заместителя начальника центра и главного научного сотрудника. Схожая картина наблюдается в МВД России. В соответствии с приказом МВД России от 21 августа 2015 г. № 834 «Об организационно-штатных мероприятиях ФГКУ «ВНИИ МВД России»» [19] во ВНИИ МВД России специальное звание «полковник полиции» соответствует таким должностям, как ученый секретарь, помощник начальника института (по правовой работе), начальник отдела, главный научный сотрудник. Среди указанных нетиповых должностей только должности начальника отдела, заместителя начальника центра и заместителя начальника кафедры можно хотя бы условно отнести к категории руководящих, но самого низшего уровня управления, которому вряд ли должно соответствовать высокое и весьма почетное в силовых структурах звание «полковник». Специально повторимся: в силовых структурах звание полковника должно соответствовать только руководящим должностям высокого уровня.

В порядке исключения из этого общего правила, то есть сверх установленного числа «полковничьих» должностей, воинское или специальное звание полковник могло бы присваиваться в качестве особого поощрения за реальные заслуги перед государством тем, кто, например, принимал непосредственное участие в боевых действиях, тем более получил ранение или кому был причинен иной вред здоровью, но в силу занимаемой «неполковничьей» должности претендовать на присвоение звания полковника на общих основаниях не может. То же самое относится и к нетиповым должностям в ведомственных научных и образовательных учреждениях. За выдающиеся научные заслуги, как мы считаем, допустимо и вполне оправданно присвоение звания «полковник», замещающего «неполковничьи» должности, но только в качестве индивидуального поощрения за конкретные заслуги и достижения.

Важный результат. Сокращение количества должностей полковников в силовых структурах позволит **сэкономить средства федерального бюджета** за счет сокращения бюджетных расходов на выплату пенсий за выслугу лет, а также предоставление некоторых дополнительных и наиболее обременительных для бюджета социальных гарантий. Так, на основании п. 1 ч. 3 ст. 7 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [20] право на дополнительную площадь жилого помещения размером 20 квадратных метров имеют сотрудники, которым присвоено специальное звание полковника полиции (юстиции, внутренней службы). Почему

дополнительная жилая площадь предоставляется только начиная со звания полковника, то есть по сугубо формальному основанию, – остается решительно не понятно!

Оптимизация пенсионного обеспечения за выслугу лет. В современной России значительное количество выходцев из силовых структур, вышедших в отставку, замещает государственные должности, оказывается на государственной гражданской и муниципальной службе, причем обычно замещают они далеко не рядовые, а, как правило, руководящие должности. Наряду с денежным содержанием того же гражданского или муниципального служащего отставные силовики продолжают получать назначенную им пенсию за выслугу лет, с чем вряд ли можно согласиться. Как известно, государственная гражданская служба, исходя из принципа единства системы государственной службы, признается самостоятельным видом государственной службы. В случае перехода на государственную гражданскую службу, государственную службу иных видов, например в прокуратуре или муниципальную службу, выплата пенсии за выслугу лет, ранее назначенная отставным силовиком, должна приостанавливаться на период нахождения на этой службе. В настоящее время законодательство это допускает, но ограничено. Напомним, в Законе Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей» [21] (ст. 6) предусматривается то, что в случае возвращения военного пенсионера, пенсионера МВД на военную службу или службу в правоохранительных органах выплата ранее назначенной ему пенсии за выслугу лет приостанавливается. Не будет лишним сказать, что в ст. 6 указаны не все виды службы в силовых структурах, поступление на которые влечет приостановление выплаты пенсии за выслугу лет. В частности, в п. 1 ст. 50 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [22] содержится бланкетная норма, отсылающая к ст. 6 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-І. По наблюдению автора настоящей статьи, выходцы из силовых структур очень дорожат назначенной им пенсией за выслугу лет, считают ее само собой разумеющейся и крайне болезненно и негативно относятся к любым, даже малейшим посягательствам с чьей-либо стороны на данную

государственную социальную гарантию. Людей можно понять, особенно тех, кто действительно «стойко переносил тяготы и лишения службы». Это и не удивительно, учитывая существующее пенсионное обеспечение обычных граждан, многие из которых до пенсионного возраста просто не доживают. Напротив, силовикам пенсия за выслугу лет назначается в сравнительно молодом возрасте, а ее размер, как правило, превышает, причем значительно, размер пенсии обычного пенсионера, получающего трудовую пенсию. Пенсия среднестатистического отставного полковника с минимальной выслугой в 20 лет составляет не менее 35 тыс. рублей¹.

Кстати сказать, в прошлом известна даже попытка, впрочем, попытка безуспешная, оспорить в Конституционном Суде Российской Федерации законность нормы о приостановлении выплаты пенсии за выслугу лет. Его правовая позиция, признавшая указанную норму не противоречащей Конституции России, сформулирована в постановлении от 18 марта 2004 г. № 6-П [23]. Пенсия за выслугу лет в системе действующего нормативного правового регулирования пенсионного обеспечения является государственной гарантией материального обеспечения лиц, проходивших военную и (или) правоохранительную службу, поддержания соответствующего материального достатка, их социального статуса при оставлении службы по желанию самого гражданина либо в силу объективных обстоятельств, препятствующих ее продолжению, в том числе в случаях, когда гражданин уже не отвечает тем повышенным требованиям, которые предъявляются к лицам, проходящим соответствующую службу. Реализация предложения по оптимизации пенсионного обеспечения за выслугу лет будет способствовать формированию единого статуса государственного служащего, позволит сэкономить средства федерального бюджета, которые могут быть направлены на увеличение денежного довольствия действующих военнослужащих и сотрудников силовых структур.

Форма – важный атрибут государственной службы.

Общеизвестно, что в силовых структурах для военнослужащих и сотрудников предусмотрена форменная одежда, которая подтверждает их официальный статус служащих.

В публикациях, посвященных государственной службе, автор данной статьи обычно настойчиво ратует за частичную демилитаризацию службы в силовых структурах. Речь идет об объективно

¹ Данные о размерах пенсионного обеспечения отставных силовиков в открытых источниках отсутствуют. Вследствие этого указать официальный источник информации, из которого они почерпнуты, по объективным причинам не представляется возможным. Информация, приведенная в статье, почерпнута автором из личных бесед с сотрудниками силовых структур.

обусловленном переводе части военнослужащих и сотрудников, которые непосредственно не занимаются правоохраной, в статус федеральных государственных гражданских служащих, а то и вообще выведение их за рамки государственной службы. Прежде всего это относится к финансово-экономическим подразделениям, подразделениям по вопросам государственной службы и кадров, юридическим службам, профессорско-преподавательскому составу ведомственных образовательных учреждений и ряду других. Решительно не понятно, почему те, кто преподает гражданское право, историю, философию, психологию и прочие подобные сугубо гражданские учебные дисциплины в тех же многочисленных ведомственных образовательных учреждениях системы МВД России, должны иметь статус сотрудника со всеми причитающимися социальными гарантиями, возможностью присвоения специального звания вплоть до полковника полиции включительно. Вместе с тем существует и проблема демилитаризации федеральной государственной гражданской службы, например, в том же Министерстве обороны Российской Федерации. Военная служба и служба в правоохранительных органах, а если обобщенно, то милитаризованная служба, предусматривает, как отмечалось выше, ношение форменной одежды. Этот атрибут позволяет определить принадлежность лица к государству, показывает его воинское или специальное звание и тем самым определяют место в служебной иерархии. Словом, свидетельствует о публично-правовом статусе государственного служащего, того же сотрудника полиции, который является представителем власти. Не случайно Д. Н. Бахрах в качестве одного из признаков, который отличает гражданских служащих от милитаризованных, называл ношение последними специальной формы одежды, особых знаков отличия и четких правила использования этих символов службы [24, с. 22]. Такое положение обусловлено исторической традицией, привычно как для самих военнослужащих и сотрудников, так и для общества. Справедливости ради нужно отметить, что в некоторых сугубо гражданских ведомствах, главным образом тех, которые реализуют контрольно-надзорные полномочия, также предусмотрена форменная одежда. Например, предусмотрена такая одежда для гражданских служащих Федеральной налоговой службы (ФНС России) или Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор). Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2000 г. № 484 «О форме одежды работников Министерства Российской Федерации по налогам и сборам» [25] предусмотрена форменная одежда и знаки различия для российских налоговиков, а приказом Федеральной налоговой

службы от 22 апреля 2022 г. № ЕД-7-10/336@ «О форменной одежде федеральных государственных служащих Федеральной налоговой службы, которым присвоены классные чины» [26] установлены нормы обеспечения форменной одеждой. В обоих правовых актах специально указывается, что форменную одежду носят служащие налоговых органов, которые работают в помещениях для приема и обслуживания налогоплательщиков. Другой пример. Приказом Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 18 марта 2009 г. № НЛ-227фс «О форменной одежде, знаках различия и порядке ношения форменной одежды работниками Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющими функции по контролю и надзору» [27] установлено, что право на ношение форменной одежды имеют работники Ространснадзора, осуществляющие функции по контролю и надзору, относящиеся к категории должностей гражданской службы «руководители», «помощники (советники)» и замещающие должности государственной гражданской службы. Очевидно, что все перечисленные работники Ространснадзора так или иначе вовлечены в контрольно-надзорную деятельность, то есть осуществляют внешние полномочия, включая применение мер административного принуждения. Как известно, ст. 23.36 КоАП РФ содержит перечень составов административных правонарушений, рассмотрение которых отнесено к компетенции Ространснадзора.

Приходится признать то, что введение форменной одежды, знаков различия для федеральных государственных гражданских служащих не всегда оправдано. Оно даже может оказаться вредно, поскольку вызывает непонимание в обществе, приводит к необоснованному смешению той же военной службы и федеральной государственной гражданской службы. Тем самым, по сути, девальвируется высокий и во всех отношениях почетный статус военнослужащего. В этом отношении показательна ситуация в Минобороны России.

В соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7] в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов. Наличие должностей различных видов государственной службы в одном органе вполне оправдано, поскольку позволяет более рационально использовать кадровые ресурсы, а значит, эффективнее реализовывать функции соответствующих государственных органов.

В системе Минобороны России предусмотрены военная служба и федеральная государственная гражданская служба. Должности последней сосредоточены в центральном аппарате министерства. В со-

ответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» [28] численность центрального аппарата министерства установлена в количестве 10 740 единиц, в том числе федеральных государственных гражданских служащих в количестве 4 930 человек, или 45,9 % от общей численности центрального аппарата, то есть составляет едва ли не половину.

Важной особенностью гражданской службы в Минобороны России, заметно отличающей ее от гражданской службы в других федеральных органах исполнительной власти, в том числе тех, которые относятся к силовому блоку и в которых также предусмотрена гражданская служба, следует признать наличие форменной одежды у гражданских служащих данного федерального органа исполнительной власти. По этому поводу изданы приказы министра от 8 ноября 2016 г. № 725 «Об утверждении правил ношения предметов формы одежды, знаков различия, ведомственных знаков федеральных государственных гражданских служащих Вооруженных Сил Российской Федерации» [29] и от 9 июля 2021 г. № 405 «Об утверждении Норм снабжения предметами формы одежды федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации» [30]. Введение для федеральных государственных гражданских служащих Минобороны России формы одежды безотносительно реализуемых ими полномочий свидетельствует о попытке, пусть внешней, но милитаризации гражданской службы и унификации ее со службой военной. Тем самым государственная служба как бы усредняется и очевидные различия между военной службой и гражданской службой размываются. В результате для неискушенного, не знакомого с существующей в современной России системой государственной службы человека может показаться, что, кроме военнослужащих, других государственных служащих в Минобороны России просто нет. Действительно, форма одежды, погоны, знаки различия – это то, что сразу бросается в глаза, зримо выделяет военнослужащих. Такое положение несет в себе определенные негативные риски, может нанести серьезный ущерб престижу военной службы, создать ненужную напряженность в военной среде, вызвать нездоровый ажиотаж в части общества и в конечном счете повредить репутации руководства Минобороны России. В качестве подтверждения справедливости такой оценки можно привести получившие заметный общественный резонанс публикации типа «В 26 лет стала генерал-майором: эффектные помощницы российских чиновников, которые обращают на себя

внимание» [31] или «В полку российских генералов прибыло... Россиянка Марковская стала генерал-майором в 26 лет? Теперь у врагов нет ни одного шанса...» [32].

В данном случае Марковской был присвоен классный чин федеральной государственной гражданской службы, что вполне естественно и является обычным делом на гражданской службе. Присвоение чина осталось бы незамеченным и не вызвало бы никаких нездоровых эмоций, если бы не форма. Действительно, форма одежды, предусмотренная для гражданских служащих, имеющих чин «действительный государственный советник Российской Федерации» и даже «государственный советник Российской Федерации I класса» визуально очень напоминает генеральскую форму, принятую в Вооруженных Силах Российской Федерации. Думается, что форменная одежда для гражданских служащих Минобороны России вряд ли уместна. В ней нет объективной необходимости.

Следует сказать, что в Указе Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» [33] есть приложение, в котором содержится таблица соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников. В ней, например, чин «действительный государственный советник Российской Федерации III класса» соотносится с воинским или специальным званием «генерал-майор». Заметим, что установлено только соотношение классных чинов и тех же воинских званий, тогда как определение соотношения должностей федеральной государственной гражданской службы и воинских должностей законодательством не предусмотрено¹. Правда, некоторые гражданские служащие, которым присвоен классный чин действительного государственного советника Российской Федерации, иной раз называют свои должности не иначе как «генеральскими». Однако правовых оснований для этого нет. Не будет лишним сказать, что в императорской России даже существовал негласный запрет для гражданских чиновников первых четырех классов (в частности, действительного статского советника) именовать себя генералами. Тем самым специально подчеркивался авторитет военной службы, ее осо-

¹ Соответствующая норма в первоначальной редакции Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [7] (абз. 2 ст. 8) предусматривалась. Соотношение должностей должно было определяться указом Президента Российской Федерации, который так и не был издан. С 1 января 2016 г. абз. 2 ст. 8 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ был исключен.

бый статус, престиж и уважение в обществе. В современной России соотношение классовых чинов гражданской службы, с одной стороны, и воинских званий и специальных званий – с другой, полагаем, установлено с единственной целью. Дело в том, что на гражданской службе современной России достаточно много выходцев из силовых структур. Выйдя на пенсию за выслугу лет еще в достаточно молодом возрасте, они продолжают свою служебную карьеру уже на гражданской службе. Все они имеют воинские или специальные звания, причем достаточно высокие, но при этом чинов гражданской службы у них нет. Первый классный чин гражданской службы, напомним, присваивается федеральному гражданскому служащему, не имеющему классного чина гражданской службы [34, с. 65]. Именно поэтому перешедшим на гражданскую службу силовикам можно присваивать только первый (то есть самый низший чин гражданской службы III класса) по соответствующей группе должностей. Но на основании п. 22 Указа Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 в том случае, если классный чин гражданской службы ниже воинского или специального звания, то чин гражданской службы присваивается на одну ступень выше, чем может быть ему присвоен в общем порядке. Такой подход вряд ли можно признать правильным. Воинские и специальные звания вполне адекватны классным чином гражданской службы. Потому, в случае перехода силовика, имеющего воинское или специальное звание на федеральную государственную гражданскую службу, ему следует автоматически присваивать классный чин, соответствующий по установленному соотношению его воинскому или специальному званию. Более высокие классные чины гражданской службы должны присваиваться в общем порядке. То же необходимо установить и применительно к переходу с одного вида службы в силовой структуре со своими специальными званиями и чинами, на другой вид службы в силовой структуре, например при переходе из органов внутренних дел в следственный комитет или органы прокуратуры. Действующее законодательство в этой части требует уточнения.

Проблемы государственной службы в силовых структурах, затронутые в настоящей статье, – далеко не единственные. Автор счел возможным обратить на них внимание в силу того, что в специальной литературе их практически не освещали, но при этом данные проблемы представляют заметный научный и практический интерес. Их правильное понимание позволяет полнее представить государственную службу в силовых структурах современной России.

Список литературы:

1. Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 47 (ч. I), ст. 5749.

2. О воинской обязанности и военной службе : федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 13, ст. 1475.

3. Дисциплинарный устав Вооруженных Сил СССР : указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1975 г. // Ведомости ВС СССР. – 1975. – № 33, ст. 495.

4. Ожегов, С.И. Словарь русского языка : 70 000 слов / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 23 изд., испр. – М. : Рус. яз., 1991. – 917 с.

5. Гридин, С.И. О совместной работе в Академии МВД СССР (к 90-летию профессора Л.Л. Попова) / С.И. Гридин // Административное право и процесс. – 2020. – № 7. – С. 15–16.

6. О дисциплинарном уставе органов внутренних дел : указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 марта 1971 г. // Ведомости ВС СССР. – 1971. – № 14, ст. 155; О дисциплинарном уставе органов внутренних дел : указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 мая 1984 г. № 128-IX // Ведомости ВС СССР. – 1984. – № 19, ст. 342.

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

8. Лермонтов, М. Ю. Собрание сочинений в четырех томах / М.Ю. Лермонтов. – Изд. 2-е, испр. и доп. Л. : Наука: Ленингр. отд., 1979. – Т. I. – 655 с.

9. Бобров, А.М. Государственная служба иных видов: понятие и ее особенности / А.М. Бобров, А.С. Телегин // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – С. 55–60.

10. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : РГ-Пресс, 2018. – 592 с.

11. Грибоедов, А.С. Сочинения / А.С. Грибоедов ; вступ. статья, коммент., сост. и подгот. текста С. Фомичева. – М. : Худож. лит., 1988. – 751 с.

12. О награждении орденами и медалями генералов, офицеров и сержантского состава сверхсрочной службы за выслугу лет в Красной Армии : указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1944 г. // Указы Президиума ВС СССР с 1 апреля 1944 г. по 1 января 1945 г. – М. : [б. и.], 1945. – Т. 2. – 133 с.

13. О порядке награждения орденами и медалями СССР военнослужащих Советской Армии и Военно-Морского Флота, войск Министерства внутренних дел СССР, войск и органов Комитета государственной безопасности при Совете Министров СССР : указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 сентября 1957 г. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=16036#DJ2sagTc005QcFZ6> (дата обращения: 23.01.2023).

14. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 49, часть I, ст. 7028.

15. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» : федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 30, ст. 4532.

16. Бобров, А.М. Комментарий к Федеральному закону от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»» (постатейный) / А.М. Бобров. – Пермь : Изд. центр Перм. гос. нац. исслед. ун-та, 2019. – 260 с.

17. Об утверждении перечня типовых должностей в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и соответствующих им специальных званий : указ Президента РФ от 15 августа 2019 г. № 382 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 33, ст. 4808.

18. Об утверждении перечней нетиповых должностей младшего, среднего и старшего начальствующего состава в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и соответствующих им специальных званий : приказ Министерства юстиции РФ от 22 августа 2022 г. № 168 // Интернет-портал правовой информации pravo.gov.ru (дата обращения: 23.01.2023).

19. Об организационно-штатных мероприятиях ФГКУ «ВНИИ МВД России» : приказ МВД России от 21 августа 2015 г. № 834. [Не опубл.]

20. О социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30 (ч. I), ст. 4595.

21. О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, войсках национальной гвардии Российской Федерации, органах принудительного исполнения Российской Федерации, и их семей : закон Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 // ВСНД Рос. Федерации и ВС Рос. Федерации. – 1993. – № 9, ст. 328.

22. О службе в таможенных органах Российской Федерации : федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30, ст. 3586.

23. По делу о проверке конституционности части второй статьи 6 Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей» в связи с запросом Верховного Суда Российской

Федерации и Мещанского районного суда города Москвы : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 марта 2004 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 13, ст. 1251.

24. Бахрах, Д. Н. Милитаризованная служба / Д. Н. Бахрах // Российский юридический журнал. – 2005. – № 1. – С. 20–27.

25. О форме одежды работников Министерства Российской Федерации по налогам и сборам : постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2000 г. № 484 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 27, ст. 2850.

26. О форменной одежде федеральных государственных служащих Федеральной налоговой службы, которым присвоены классные чины : приказ Федеральной налоговой службы от 22 апреля 2022 г. № ЕД-7-10/336@. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/404630167/> (дата обращения: 23.01.2023).

27. О форменной одежде, знаках различия и порядке ношения форменной одежды работниками Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющими функции по контролю и надзору : приказ Федеральной службы по надзору в сфере транспорта от 18 марта 2009 г. № НЛ-227фс // Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительных органов исполнительной власти. – 2009. – № 22.

28. Вопросы Министерства обороны Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 34, ст. 3538.

29. Об утверждении правил ношения предметов формы одежды, знаков различия, ведомственных знаков федеральных государственных гражданских служащих Вооруженных Сил Российской Федерации : приказ Министерства обороны Российской Федерации от 8 ноября 2016 г. № 725 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения: 23.01.2023).

30. Об утверждении Норм снабжения предметами формы одежды федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации : приказ Министерства обороны Российской Федерации от 9 июля 2021 г. № 405 // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru (дата обращения: 23.01.2023).

31. В 26 лет стала генерал-майором: эффектные помощницы российских чиновников, которые обращают на себя внимание. – URL: <https://gubdaily.ru> (дата обращения: 23.01.2023).

32. В полку российских генералов прибыло... Россиянка Марковская стала генерал-майором в 26 лет? Теперь у врагов нет ни одного шанса... – URL: <https://artushenkooleg.ru/wp-oleg/archives/30456> (дата обращения: 23.01.2023).

33. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 6, ст. 440.

34. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» / под ред. В. А. Козбаненко ; председатель ред. совета Д. А. Медведев. – СПб. : Питер Пресс, 2008. – 576 с.

А. Н. Дерюга,
доктор юридических наук,
доцент, профессор кафедры
Дальневосточного филиала
Российского государственного
университета правосудия,
профессор кафедры
Дальневосточного юридического
института МВД России

Н. Н. Дерюга,
доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
Дальневосточного филиала
Российского государственного
университета правосудия
(г. Хабаровск)

A. N. Deryuga,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Department Far
Eastern Branch Russian State University
of Justice, Professor of the Department
Far Eastern Law Institute of the Ministry
of Internal Affairs of Russia
derjuga@mail.ru

N. N. Deryuga,
Professor of the Department
of the Far Eastern Branch Russian State
University of Justice (Khabarovsk),
Doctor of Law, Professor
derjuga@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-73-79

МЕТАФИЗИКА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТНОСТИ

Аннотация: в настоящей статье рассматривается социально-правовой феномен административной деликтности, а также причины возросшего количества совершения правонарушений. Сделан вывод о том, что установленные факторы массовости административной деликтности существенно не снижают качество жизни граждан, уровень безопасности общественных и государственных ценностей. На взгляд авторов, увеличение количества административных правонарушений показывает стремление государства установить более безопасную среду социального обитания.

Ключевые слова: административно-деликтная политика, административное правонарушение, причины административных правонарушений.

THE METAPHYSICS OF ADMINISTRATIVE TORT

Abstract: This article examines the socio-legal phenomenon of administrative tort, as well as the reasons for the increased number of their commission. It is concluded that the established factors of mass administrative delicacy do not significantly reduce the quality of life of citizens, the level of security of public and state values. In the opinion of the authors, the increase in the number of administrative offenses shows the desire of the state to establish a safer social environment.

Keywords: administrative-tort policy, administrative offense, causes of administrative offenses.

Государственная политика противодействия административным правонарушениям материализована в нормах Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) [1] и законах

субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях [2, 3]. Более 600 юридических составов административных правонарушений в КоАП РФ, десятки и сотни правозащитных норм в региональных законах, устанавливающих административную ответственность, образуют юридический «щит», охраняющий ценные для физических и юридических лиц, социума и государства общественные отношения от опасного или вредного поведения.

Острая необходимость противостоять совершению административным правонарушениям выражается в существовании института мировых судов и судов общей юрисдикции [4, 5], десятков специализированных видов правоохранительных органов и сотни тысяч их должностных лиц, административно-юрисдикционная деятельность которых связана с выявлением, пресечением, расследованием и рассмотрением дел об административных правонарушениях.

По официальным данным статистики, только в 2017 г. в Российской Федерации было выявлено 121 516 013 административных правонарушений, в 2018 г. – 140 631 509, в 2019 г. – 153 386 306, в 2020 г. – 175 707 344, в 2021 г. – 192 203 733 [6].

Важно подчеркнуть, что представленная статистика не охватывает всю совокупность выявленных административных правонарушений и указывает только на ту, что попала в поле зрения полиции.

Следует также учесть статистику административных правонарушений, выявленных в субъектах Российской Федерации, число которых – десятки и сотни тысяч в зависимости от региона. Их выявление также осуществляется органами и должностными лицами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления и частично по соглашению с органами внутренних дел [7].

Таким образом, можно с уверенностью сказать, что среди существующего в юридической сфере квартета противоправных деяний – уголовных, гражданско-правовых, дисциплинарных и административных – последние являются самыми массовыми, пресекать которые призвана целая «армия» уполномоченных законом органов и должностных лиц.

Возникает вопрос, почему при таком большом количестве правоохранительных органов какого-либо существенного снижения административных правонарушений не происходит? На фоне этого вывода возникает и другой вопрос: неужели общество находится на стадии регресса, снижения качества жизни и на пути к хаосу?

На самом деле не все так однозначно.

Дело в том, составы административных правонарушений появляются в результате объективных процессов развития общества.

Сравнивая содержание Особенной части КоАП РФ в день вступления его в силу (1 июля 2002 г.) с ее современной редакцией можно обнаружить существенную разницу. Количество составов административных правонарушений в начале практики применения КоАП РФ и сегодня отличаются более чем в полтора раза. Особенная часть КоАП РФ ежегодно пополняется новыми запретами.

Необходимо также добавить активное развитие современных технологий выявления и фиксации административных правонарушений, что существенно увеличивает возможности правоохранительных органов, делая некогда чрезвычайно латентные виды правонарушения более открытыми.

Последнее: современное правовое регулирование административно-юрисдикционного производства дает возможность выносить постановления по делу об административном правонарушении в максимально короткие сроки. Этому способствует развитие правового института ускоренного производства, основанного на примечании к ст. 1.5 КоАП РФ «Презумпция невиновности» и ст. 28.6 КоАП РФ «Назначение административного наказания без составления протокола».

Все вышеуказанное, с одной стороны, формирует условия для более высокой административно-деликтной активности граждан, а с другой стороны, увеличивает способность органов и должностных лиц административной юрисдикции оперативно реагировать на нее. В силу этого, а также традиционно высокой латентности административных правонарушений можно предположить, что потенциал выявляемой административной деликтности далеко не исчерпан. Это означает, что количество административных правонарушений в будущем во многом будет зависеть от технических возможностей их выявлять.

В этом смысле разговоры о том, что административные правонарушения не поддаются управлению, можно считать частично ошибочными, хотя бы в той части таких утверждений, которые касаются снижения качества защиты интересов граждан, общества и государства.

Казалось бы, «лавина» выявляемых административных правонарушений должна негативно влиять на чувство защищенности объектов социальной безопасности. Однако если всмотреться в суть социально-правовых процессов и связанной с ней административно-деликтной политики, то все происходит наоборот.

Такой вывод вытекает из современного процесса развития общественных отношений, активность которого настолько велика, что требует постоянного обновления старых и принятия новых правовых актов, так необходимых для упорядочивания все более сложных

и «тонких» социально-экономических, социокультурных и административно-политических процессов.

Это естественным образом вызывает ответную реакцию общества и ее отдельных индивидуумов, называемых субъектами права. Одни из них быстро приспосабливаются к требуемым правилам поведения, другие в силу разнообразных объективных и субъективных причин не успевают, а третьи – сознательно не желают принимать новую модель поведения.

Уменьшить вторую категорию субъектов права в пользу пополнения первой призваны:

- отсрочка вступления в силу принятых законов (правил) после дня их официального опубликования;
- активная просветительская работа об измененных и новых законах (правил) в средствах массовой информации;
- временный (как правило, на месяц) мораторий на применение административных наказаний за нарушения, вступивших в силу законов (правил).

Уменьшить третью категорию субъектов права способствует общая социально-профилактическая работа, в рамках которой формируется социально-одобряемое отношение, а вместе с ним и правомерное поведение граждан в рамках законодательных новелл. Учитывая отсутствие в такой работе мер государственного принуждения, разнообразие способов социально-профилактической деятельности ограничено только здравой фантазией.

К таким способам можно отнести:

- иллюстрацию в средствах массовой информации негативного положения дел, складывающегося до изменения закона (правил);
- разъяснение экономической и (или) социальной целесообразности или пользы от предстоящих изменений закона;
- убеждение в существенном повышении уровня безопасности в изменяемых правоотношениях путем комментариев по этому поводу популярных в обществе лиц, вызывающих у граждан уважение и доверие, и т.д.

В большей или меньшей степени указанная работа снижает резкий «всплеск» административных правонарушений, но их количество все равно прирастет.

В чем же дело? Обычная диалектика. Правозащитные законы принимаются в тех общественных отношениях, в которых сталкиваются противоположные интересы равных друг другу и (или) разных элементов социума – человека, общества и государства. В этой ситуации принятие закона означает, что указанные элементы не смогли

договориться иным путем и кому-то нужно уступить, императивно принять ту модель поведения, которая была чужда. Так объективно создаются предпосылки для правонарушений.

Если судить по количеству ограничений и запретов, установленных законами, то их существует множество.

Действительно, количественные данные более или менее полноценной статистики выявленных административных правонарушений пугают и дают повод предположить, что едва ли не каждый человек, находясь на территории России достаточно продолжительное время, обязательно совершит административное правонарушение. Однако как только мы обращаем внимание на свою административно-деликтную историю, а также близких родственников, утверждение такого посыла для многих из нас окажется не верным: мы и наши близкие родственники нередко годами не становимся субъектами административных правонарушений.

Кто же совершает сотни миллионов административных правонарушений?

Это граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства в статусе физических, должностных и (или) юридических лиц.

Выявление большого числа административных правонарушений часто происходит следующим образом.

1. В Российской Федерации немало надзорных органов, призванных обеспечить соблюдение жизненно важных правил. Это могут быть правила торговли, санитарные, строительные, противопожарные, ветеринарные, экологические, финансово-бюджетные и иные правила. Органы государственного и муниципального надзора (контроля) в процессе выездной или документарной проверок могут обнаружить у одного поднадзорного субъекта сразу несколько нарушений. Это могут быть аналогичные нарушения, но совершенные в разное время, а могут быть и те, которые подпадают под разные составы административных правонарушений. И то и другое приводит к составлению соответствующего количества протоколов и, как правило, вытекающих из них постановлений по делу об административном правонарушении.

Более того, на основании ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ назначение административного наказания физическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное юридическое лицо, и наоборот, что означает возможность возбуждения двух дел об административном правонарушении за один выявленный факт нарушения закона (правил). Таким образом, в практике контрольно-надзорной деятельности известно немало случаев, когда

на основании одного акта соответствующей проверки возбуждались десятки административных правонарушений.

2. К типичным случаям в сфере безопасности дорожного движения можно отнести нарушения соответствующих правил, фиксируемые камерами и радарам ГИБДД. Часто они расположены в относительной близости друг от друга в одном популярном направлении, например по дороге на железнодорожный вокзал, аэропорт, крупный торговый центр и т.д. Нередко это приводит к неоднократной фиксации длящегося по времени и расстоянию одно или нескольких случаев нарушения водителем режима безопасности управления транспортным средством. Например, правил применения ремней безопасности или мотошлемов (ст. 12.6 КоАП РФ), превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП РФ) или нарушение правил пользования внешними световыми приборами (ст. 12.20 КоАП РФ). Таким образом, непрерывное и длительное управление транспортным средством с нарушением хотя бы одного правила, выявляемого в автоматическом режиме, может стать причиной фиксации значительного количества административных правонарушений.

3. В отличие от уголовного права в административном законодательстве нет правового института соучастия. Это обстоятельство не позволяет объединять в одно дело противоправные действия двух и более лиц, направленных на один негативный результат. Примером может служить совершение группой лиц мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП РФ), распитие алкогольных напитков в общественных местах (ст. 20.20 КоАП РФ) или участие в несанкционированном собрании, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения (ч. 6.1 ст. 20.2 КоАП РФ).

В результате этого юридического нюанса одно противоправное событие, совершенное группой лиц, становится основанием возбуждения двух и более дел об административных правонарушениях. Объединяющим фактором в этом случае будет только правовой институтотягчающих обстоятельств – совершение административного правонарушения в составе группы лиц (п. 4 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ). Примечательно еще и то, что элементы юридического состава групповых правонарушений будут одинаковы, отличаются они друг от друга персональными данными субъектов их совершения.

4. В КоАП РФ имеются такие составы административных правонарушений, которые не могут быть совершены без ранее совершенного противоправного проступка. Их можно назвать реакционными. Например, неповиновение законному распоряжению или требованию

сотрудника полиции прекратить противоправное поведение (ст. 19.3 КоАП РФ), непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП РФ) или уклонение от исполнения административного наказания (ст. 20.25 КоАП РФ). Таким образом, одно противоправное поведение по цепочке порождает другое, причем последний пример является наиболее массовым.

Принимая во внимание указанные факторы массовости административной деликтности, можно с уверенностью утверждать следующее. Качество жизни граждан, уровень безопасности общественных и государственных ценностей не становится ниже, а скорее наоборот, показывает стремление государства установить более безопасную среду социального обитания. Конкретному человеку в этой непрерывно обновляемой среде не всегда комфортно, но в конечном итоге именно так обеспечивается его же безопасность. Главное, чтобы рассмотренные процессы служили интересам большинства с учетом принципов социального равенства и справедливости.

Список литературы:

1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1.
2. Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 г. № 264 // Собр. законодательства Хабаровского края. – 2009. – № 7 (84), ч. 1.
3. Об административных правонарушениях в Приморском крае : закон Приморского края от 5 марта 2007 г. № 44-КЗ // Ведомости Законодательного собр. Приморского края. – 2007. – № 10.
4. О судебной системе Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1, ст. 1; ч. 2, 3 ст. 4.
5. Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Хабаровского края о передаче Министерству внутренних дел Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных Кодексом Хабаровского края об административных правонарушениях от 24 июня 2009 г. № 256 : постановление Правительства РФ от 17 марта 2018 г. № 446-п. – URL: <http://government.ru/docs/all/115788/> (дата обращения: 04.01.2023).
6. ЦСИ ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД России». – URL: <http://10.5.0.16/csi> (дата обращения: 04.01.2023).
7. О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Ч. 3 ст. 1, 10 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

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

V. A. Zyuzin,
PhD in Law, Docent,
Docent at the N. G. Salisheva Department
of Administrative Law and Process
of Russian State University of Justice
vi-zin@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-80-86

РАЗВИТИЕ ПРИНЦИПА СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Аннотация: статья посвящена исследованию сущности принципа состязательности при разрешении судебных административных дел, урегулированных КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ. Важнейшим, по мнению автора, является выявление специфики принципа состязательности в отдельных видах административного судопроизводства (судебной административной защите, судебном административном принуждении, судебном административном санкционировании). По итогам исследования был сделан вывод о том, что для целей дальнейшего развития административного правосудия принцип состязательности может быть трансформирован в принцип равенства состязательных возможностей.

Ключевые слова: судебные административные дела, административное судопроизводство, принцип состязательности, активная роль сторон, равенство состязательных возможностей.

DEVELOPMENT OF THE ADVERSARIAL PRINCIPLE IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Abstract: the article is devoted to the study of the essence of the adversarial principle in the resolution of judicial administrative cases settled by the CAS of the Russian Federation, the APC of the Russian Federation, the Administrative Code of the Russian Federation. The most important, in the author's opinion, is to identify the specifics of the adversarial principle in certain types of administrative proceedings (judicial administrative protection, judicial administrative coercion, judicial administrative authorization). According to the results of the study, it was concluded that for the purposes of further development of administrative justice, the principle of competitiveness can be transformed into the principle of equality of competitive opportunities.

Keywords: judicial administrative cases, administrative proceedings, the principle of competition, the active role of the parties, equality of adversarial opportunities.

В последнее время между учеными все чаще проходят дискуссии о важности принципа состязательности в рамках административного судопроизводства, то есть при разрешении судебных административных дел [1, с. 6–9; 2, с. 39–43]. Отметим, что судебные

административные дела автором понимаются собирательно как система судебных административных дел, установленная в КАС РФ, АПК РФ и КоАП РФ. В научной литературе выделяются следующие комплексные категории судебных административных дел: 1) судебные дела об административных спорах; 2) судебные дела об административных деликтах; 3) судебные дела о санкционировании административных ограничений [3, с. 100]. Следует согласиться с позицией А.И. Стахова, что ст. 46, 118 Конституции РФ предоставляют возможность разрешать юридические дела в ходе судебного административного процесса, независимо от их общепризнанного вида и унификации, в единственно возможной процессуальной форме, а именно посредством административного судопроизводства, отдельные виды которого урегулированы КАС РФ, АПК РФ, КоАП РФ [3, с. 98].

При рассмотрении административных дел наблюдается определенная специфика доказывания по административным делам, которая обусловлена правовой природой фактического неравенства сторон и необходимостью защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений [4, с. 16].

В юридической науке известны как минимум три формы судопроизводства: обвинительный, розыскной (или инквизиционный) и состязательный судебный процесс [5, с. 72–79]. Отсутствие в России единого процессуального акта административного судопроизводства привело к использованию в научных исследованиях в области административного судопроизводства различных предложенных юриспруденцией форм судопроизводства, и даже их комбинаций. Так, указывается, что рассмотрение дел об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции судей арбитражного суда, основано на «состязательном» (исковом) типе юрисдикционного процесса, с особенностями, установленными в главе 25 АПК РФ и КоАП РФ, в результате чего получилась *гибридная процессуальная форма* привлечения лиц к административной ответственности, включающая элементы двух типов юрисдикционного правоприменительного процесса – состязательного и следственного [6, с. 64].

С учетом изложенного формулировка п. 7 ст. 6 КАС РФ, закрепляющего принцип состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда, вызывает определенные сложности при восприятии ученых-теоретиков, а также вопросы в правоприменительной практике рассмотрения административных дел судами. Такие сложности объективно вызваны следующими аспектами.

1. Историческое восприятие административного процесса в целом как процесса инквизиционного типа по образцу уголовного процесса. Так, А.И. Каплунов считает, что административный процесс в КАС РФ подменяется гражданско-процессуальной состязательной формой рассмотрения судом споров о праве между гражданами или их организациями и органами публичного управления [7, с. 212–220]. Кроме того, принцип состязательности не выделяется в традиционном источнике административно-процессуального права – КоАП РФ. Л.А. Тереховой делается категоричный вывод о том, что административное судопроизводство не может соединяться с КоАП РФ, где действуют принципы и методы по существу близкие уголовно-правовому методу регулирования отношений [8, с. 44].

2. Противопоставление состязательности активной роли суда, что теоретически превращает состязательный принцип в инквизиционный [9, с. 246–256]. По мнению О.С. Рогачевой, сочетание состязательности с активной ролью суда неприемлемо, поскольку активную роль суда необходимо рассматривать как отдельный принцип судопроизводства, позволяющий суду самостоятельно истребовать доказательства и корректировать предмет доказывания по административному делу [9, с. 248].

3. Неопределенность и несистемность нормативного закрепления данного принципа в процессуальных законах. Так, в ст. 6 КАС РФ исследуемый принцип назван «состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда», а в ст. 14 определяется как «состязательность и равноправие сторон». В ч. 1 ст. 9 АПК РФ закреплен принцип состязательности, между тем активная роль суда не указывается. В КоАП РФ принципа состязательности нет ни в каком виде.

Любое судопроизводство в России в соответствии с ч. 3 ст. 123 Конституции государства осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. При этом невозможно считать состязательность в рамках уголовного судопроизводства тождественной состязательности сторон в гражданском или арбитражном судопроизводствах. В таком случае гражданско-правовая сущность состязательности не может быть равна ее административно-правовому пониманию. Заметим, что конституционная норма ст. 123 не указывая сущность и пределы состязательности, позволяет законодателю определять данные параметры при рассмотрении в суде конкретных видов дел. Характерна позиция Конституционного суда РФ, согласно которой принципы состязательности и равноправия сторон должны распространяться на все стадии административного судопроизводства.

Объем процессуальных прав, предоставленных сторонам в надзорной инстанции исходя из конкретных целей и особенностей этой процессуальной стадии, может быть меньше, чем в судах других инстанций, однако при определении таких прав законодатель должен учитывать конституционные требования об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон [10].

Таким образом:

1. Состязательность – основа разрешения любого дела в суде, в том числе административного, несмотря на законодательное закрепление / незакрепление данного положения в процессуальных кодексах.

2. Состязательность принимает различные формы исходя из вида судопроизводства, а также категории и стадии рассматриваемого дела.

Объективное обособление разнородных категорий судебных административных дел предполагает автономизацию отдельных видов административного судопроизводства. В таком случае нормативное признание в КАС РФ и АПК РФ состязательности как принципа судопроизводства очевидно не достаточно и не равнозначно отнесению состязательности к принципам судебного административно-процессуального права в целом. Считаем, что такая автономизация влечет необходимость определения разных вариантов (пределов) состязательности с учетом категории разрешаемого административного дела, рассматриваемых по КАС РФ, АПК РФ или КоАП РФ.

При разрешении судебных административных дел приближенная к гражданско-правовой форме состязательность присутствует в судебном административном процессе по делам об административных спорах. Материальной предпосылкой использования принципа состязательности в широких пределах является наличие между сторонами *административного спора*. Предлагаем считать такую форму состязательности как *административно-спорную форму*. При этом административно-спорная форма состязательности не совпадает полностью с гражданско-правовой формой, так как активная роль суда в административном судопроизводстве не исключает, а дополняет состязательность процесса и обеспечивает реальное, а не формальное равенство процессуальных возможностей сторон.

Предоставление процессуального материала самими сторонами как элемент гражданско-правовой сущности состязательности частично присутствует в делах об административных спорах. Однако данный элемент полностью отсутствует и заменяется исследованием материалов по долгу службы в судебном административном процессе по делам об административных деликтах, а также по делам о судебном санкционировании административных ограничений.

Инквизиционность суда в данных видах административного судопроизводства выражается в подробном исследовании материала, предоставленного уполномоченным публичным органом, поскольку данным категориям дел и, соответственно, судебному процессу предшествует административный внесудебный процесс, который подготавливает судебное установление обстоятельств дела.

Степень состязательности по делам об административных деликтах и по делам о судебном санкционировании не могут быть одинаковы. Материальной предпосылкой административного принуждения является совершение лицом *административного деликта*, а в отношении лица могут быть применены административно-принудительные меры, что требует использования принципа состязательности сторон в определенных пределах, приближенной по форме к состязательности в уголовном процессе. Очевидно, что речь идет об *административно-деликтной форме* состязательности. Согласимся с О.В. Панковой, что «отнесение рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях к осуществлению функции правосудия имеет не только теоретический, но и важный практический аспект, так как позволяет обосновать необходимость соблюдения при этом основных, присущих правосудию, принципов, в том числе принципов справедливости, состязательности и равноправия сторон» [11, с. 99]. В то же время оговоримся, что состязательность в рамках административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях не может быть тождественной состязательности сторон в гражданском или арбитражном судопроизводствах. Более близким здесь видится состязательность в понимании ст. 15 УПК РФ, при котором суд не является органом преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты, а создает необходимые условия для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав.

В рамках дел о судебном санкционировании допускается использование принципа состязательности в максимально узких пределах, что обуславливается отсутствием спора между сторонами, равно как и отсутствием деликта, совершенного одной стороной. Учитывая, что при санкционировании судом применяются отдельные административно-ограничительные меры, имеющие существенное публичное значение, определим форму состязательности как *административно-ограничительную*.

Принцип состязательности выработан законодателем на основе универсальных принципов справедливости и равенства. На это, в частности, указывает формулировка ст. 14 КАС РФ, а также по-

зация Конституционного суда РФ. В ранее уже упоминавшемся Определении от 12 апреля 2005 г. № 113-О «По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1, 2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [10] Конституционный суд РФ указал, что принцип равенства сторон является составным элементом более широкого понятия справедливого судебного разбирательства, которое также включает в себя основополагающий принцип состязательности процесса. Предположим, что для целей административного правосудия, которое выражается в административно-защитном правосудии, административно-принудительном правосудии, административно-санкционирующем правосудии, единое понимание и содержание состязательности устанавливать не следует. Считаем возможным модернизировать данный принцип состязательности для целей административного правосудия как **принцип равенства состязательных возможностей**. В таком случае содержание данного принципа будет определяться судами с учетом выделенной административно-спорной, административно-деликтной и административно-ограничительной формы состязательности по судебным административным делам.

Список литературы:

1. Понкин, И.В. Понятие, структура и особенности административного процесса / И.В. Понкин // Административное право и процесс. – 2018. – № 5. – С. 6–9.
2. Лизунов, А.С. Использование стороной защиты приема визуализации при представлении доказательств и изложении позиции в судебном разбирательстве по уголовному делу / А.С. Лизунов // Адвокатская практика. – 2021. – № 3. – С. 39–43.
3. Стахов, А.И. Юридические дела, разрешаемые судами в ходе административного процесса / А.И. Стахов // Правовая политика и жизнь. – 2022. – № 2 (88). – С. 94–101.
4. Куличев, Р.Б. Административное судопроизводство: реализация принципов законности и справедливости / Р.Б. Куличев // Российское правосудие. – 2022. – № 10. – С. 11–17.
5. Цыганенко, С.С. Актуальные вопросы развития формы в уголовном судопроизводстве с позиций системно-структурного подхода / С.С. Цыганенко // Journal of Economic Regulation. – 2020. – Т. 11, № 1. – С. 72–79.
6. Каплунов, А.И. О процессуальной природе и содержании административного судопроизводства / А.И. Каплунов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1 (85). – С. 57–65.
7. Каплунов, А.И. О правовой природе и процессуальных формах административного процесса / А.И. Каплунов // Актуальные проблемы ад-

министративного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения). – СПб. : Санкт-Петерб. ун-т МВД России, 2022. – С. 212–220.

8. Терехова, Л. А. Дрейф административного судопроизводства / Л. А. Терехова // Вестник гражданского процесса. – 2020. – № 3. – С. 30–50.

9. Рогачева, О. С. Принцип состязательности и активная роль суда в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве: процессуальное значение и проблемы реализации / О. С. Рогачева // Ежегодник публичного права – 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. – М. : Инфотропик Медиа, 2018. – С. 246–256.

10. По жалобе гражданина Маслова Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав частями 1, 2 и 3 статьи 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : определение Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 113-О. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_53636/ (дата обращения: 15.03.2023).

11. Панкова, О. В. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : дис. ... д-ра юрид. наук / О. В. Панкова. – М., 2021. – 592 с.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-87-103

О ТЕРМИНАХ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ» И «ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ» В НАУЧНЫХ ТРУДАХ, УЧЕБНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Аннотация: в связи с внесением изменений в паспорт научных специальностей, предполагается проводить научные исследования по вопросам о публичном управлении, государственном управлении и проч. и присуждать ученые степени. Это опосредовало необходимость разобраться в сути о содержании понятий «государственное управление», «публичное управление» и их соотношении. В статье развернута широкая дискуссия и сделаны авторские выводы по заданной теме.

Ключевые слова: государственное управление, публичное управление, публичная власть, исполнительная власть, система органов, регулирование, организация.

ABOUT THE TERMS «PUBLIC ADMINISTRATION» AND «PUBLIC ADMINISTRATION» IN SCIENTIFIC WORKS, EDUCATIONAL LITERATURE AND LEGISLATION

Abstract: in connection with the amendments to the passport of scientific specialties, it is planned to conduct scientific research on issues of public administration, public administration, etc. and award academic degrees. This mediated the need to understand the essence of the content of the concepts of «public administration», «public administration» and their relationship. The article has a broad discussion and author's conclusions on a given topic are made.

Keywords: public administration, public administration, public authority, executive power, system of bodies, regulation, organization.

Обращение к заявленной теме связано с изменениями, внесенными в номенклатуру научных специальностей и утверждением новых паспортов научных специальностей, среди которых сформирована комплексная специальность с шифром 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки». Среди направлений научных исследований данный паспорт содержит такие, как правовая природа и принципы публичной власти; организация публичной власти и публичного управления; институты публичной власти и пу-

бличного управления (ст. 2); государственное управление в различных сферах (ст. 14) и прочие [1].

Разделение юридических отраслей на частно-правовые и публично-правовые новеллой не является новшеством и было известно в римском праве. В конце XIX в. Г.Ф. Шершеневич провел в своей работе границу между частно-правовыми и публично-правовыми отраслями и исследовал их предмет [2]. На рубеже XX–XXI вв. цивилисты стали выражать обеспокоенность доминирования публично-правовых наук над частно-правовыми и распространения управленческого воздействия на сферу гражданско-правовых отношений (сферу прав, свобод и законных интересов граждан) [3, с. 147]. При этом имеется понимание того, что взаимодействие частного и публичного права необходимо в целях гармонии правового регулирования, учета частных и публичных интересов [4, с. 14].

Термин «государственное управление» и тематика вопросов, связанных с употреблением данного термина весьма широко применяется в научных трудах ученых-административистов. Тематика государственного управления исторически глубоко проникла в отношения, регулируемые административным правом, в силу чего во многих учебниках по административному праву вопросы государственного управления, особенно в отдельных отраслях, занимают центральное место. При этом можно наблюдать, что в законах РФ, административно-правовых актах, в обращениях Президента РФ и прочих документах этот термин используется все реже.

Термин «публичное управление» часто употребляется в научной литературе, публицистических изданиях, но как приведенное словосочетание в законодательстве РФ и подзаконных нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов не встречается вовсе.

Между тем Минобрнауки России предполагает осуществлять подготовку научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) по утвержденным в 2022 г. научным специальностям, проводить научные исследования по вопросам о публичном управлении, государственном управлении и прочим и присуждать ученые степени. В связи с этим возникает необходимость разобраться в сути о содержании понятий «государственное управление», «публичное управление» и их соотношении.

Поисковые запросы позволили с достоверной точностью утверждать, что термин «управление» имеет исконно русские корни и не происходит от английского «менеджмент» (дословно умение искусно объезжать, управлять лошадь, умело вести хозяйство) [5, с. 22–25].

Ошибочным является подмена данного понятия термином администрирование (*administro*).

Поиски смыслового содержания термина «управления» привели к интересной интерпретации, в которой, кроме морфемного разбора, лингвисты обращаются к древним корням слова [6, с. 9–59]. Основа слова – «пра-», «у» – приставка, восходящие к древнему корню «au» – «от (носить)», «прочь», что суть управления с понятиями «устранение», «удаление препятствий» [7]. «Не уклоняйся ни направо, ни налево... пути правые наблюдает Господь, а левые – испорчены» (Книга притчей Соломоновых, 4:25–29). Между тем в словах «управляющий», «управитель» – основа пра- происходит от древнего корня прае- «сквозь», «через» и означает «устроитель путей к достижению цели». К этому же корню относят термины право и прямо («быть правым», «иметь право», «сквозь время и пространство», а не «вокруг да около»). Отсюда: «Царь царствует по правде, и князья правят по закону» (Книга пророка Исайи, 32, 1–5). Таким образом, суть термина «управление» в том, чтобы проложить маршрут, определить должный путь. «Глас вопиющего в пустыне: приготовьте путь Господу, прямыми сделайте стези Ему» (от Марка, 1, 2–4). Суффиксы «в» и «л» относят глагол «управлять» к древнему корню *uej/uoі-vъj*, что означает «вить, вращать» и указывают на то, что любой путь, даже очевидно ровный, оказывается вьющимся. Искусство управления заключается не в том, чтобы «переть напролом», а умело руководить событиями и направлять путем обращения усилий действующих лиц в заданном направлении – виток за витком, шаг за шагом, поступок за поступком вокруг прямого стержневого пути [7; 8]. Интерес представляет и то, что в русском языке слова «править» и «справедливость» имеют один корень «пра-». То есть управление, не может пойти во вред, оно справедливо! и основывается на правилах. Русская правда [7; 8] была одним из первых источников собрания правил Киевской Руси. В современной морфологии русского языка в слове «управление» корень «правл-», суффикс «-енн». Жаль, что суть слова от подобного морфемного разбора изменилась [6, с. 9–59; 7; 8].

Между тем В. И. Даль термин «управлять» раскрывал как «давать направление, заставлять идти правильным нужным путем, приводить в порядок, одолевая препоны» [9]. С. И. Ожегов связывает термин «управлять» с «движением, ходом». Он объясняет суть управления тем, что в трудной ситуации нужно взять за руку и вести за собой [10]. Можно предположить, что именно в этом значении понимал данный термин В. И. Ульянов-Ленин, разрабатывая теорию государственного управления, которая получила свое развитие в практической жизни

в послереволюционный период (1917 г.). В.И. Ульянов-Ленин лично принял на себя историческую обязанность юридически проработать вопросы пролетарской государственности, а также выработать правовые основы государственного управления [6, с. 9–59]. Им лично были сформулированы задачи, принципы организации управления в Республике Советов, правовые основы взаимоотношений между отдельными органами аппарата управления [11; 12]. Разработка указанной теории преследовала цель защиты завоеваний Октября, подавление всех форм сопротивления завоеваний революции, возможность ставить задачи сверху и контролировать их безусловное исполнение и др. [6, с. 10].

26 октября 1917 г. II Всероссийский съезд Советов утвердил документ, составленный лично В.И. Лениным, – Постановление «Об образовании Рабочего и Крестьянского правительства». Данным документом правительство рабочих и крестьян наделяется основными задачами: организация управления страной; проведение в жизнь программы развития провозглашенной съездом. Классовый состав Рабочего и Крестьянского правительства, – писал Н. Альфред, – есть не что иное, как призвание служить исключительно трудящимся. Позже В.И. Ленин осознал свое заблуждение в том, что образовать аппараты управления из рабочих, крестьян, солдат и матросов – дело утопическое. Идеи организации управления страной были возложены на «партийные верхи» [11].

Изучение трудов вождя пролетариата привело Б.М. Лазарева к выводу о том, что теория управления развивалась в направлении организации управления народным (социалистическим) хозяйством [13, с. 90–92], а ее предметом были вопросы научной организации управленческого труда. Позже ее предмет расширился до прикладных аспектов управления промышленностью, кадрами, бюрократии и пр.

В 30–50-е гг. XX в. эта теория была поддержана и нашла свое дальнейшее развитие в трудах советских ученых административистов, которые предмет науки административного права раскрывали через совокупность общественных отношений, возникающих в связи и по поводу осуществления государственного управления (И.Н. Ананов, С.М. Берцинский, А.Ф. Евтихеев, И.Д. Левин, А.Е. Лунев, Г.И. Петров, С.С. Студеникин, И.П. Трайнин и др.).

А.И. Елистратов, писавший свои учебники по административному праву в условиях жесткой цензуры, употребляет политкорректные формулировки, подводя суть административных правовых отношений к основам теории советского государственного управления [14].

В 1945 г. выпускает первый учебник «Советское административное право» [15] научный сотрудник ИГП АН С.С. Студеникин, где разъясняет, что права и обязанности граждан в советском обществе определяются «сверху», и выводит триаду критериев управленческой деятельности (организация, полномочия, ответственность). Таким образом, не только для своих учеников, но и для нас, его последователей, ученый дал объяснение, почему административно-правовые отношения имеют управленческий характер, – потому что права и обязанности советских граждан определялись государством «сверху». Позже, в учебнике 1949 г. С.С. Студеникин напишет, что советское социалистическое право едино по своей классовой природе и представляет собой возведенную в закон волю рабочего класса и крестьянства, осуществляющего государственное руководство (диктатуру) советским обществом [16, с. 3]. Предметом административного права являются «общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления, как наиболее широкой формы деятельности государства. Государственное управление «представляет собой последовательное осуществление политики партии Ленина – Сталина». Это исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов, действующая на основе законов и иных нормативных правовых актов, направленная на развитие и укрепление социалистической собственности, обороны страны, обеспечение благосостояние народа, охрану прав и обеспечение выполнения обязанностей граждан и пр. [16, с. 3–5] Успешное управление предполагает умение практически организовать и проконтролировать выполнение поставленных задач. С.С. Студеникин со ссылкой на доклад М.И. Калинина на XVII съезде ВКП(б) пишет: «Управлять – это значит организовать». Отсюда он делает вывод: исполнительно-распорядительная деятельность государственных органов СССР характеризуется тем, что в процессе ее реализации практически осуществляются функции государства на основе и во исполнение законов в пределах прав, предоставленных этим органам [16, с. 4]. Соответственно, «организующая деятельность представляет собой высший тип государственного управления» [16, с. 5].

В 60–70-е гг. XX в. различные аспекты управления нашли свое развитие в трудах Ю.М. Козлова, Н.М. Кони́на, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, М.И. Пискотина, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, Ц.А. Ямпольской и других ученых.

На протяжении советского периода развития государства в методологическую основу отраслевых наук были положены принципы партийности и идеи марксизма-ленинизма, а в административном праве процветала теория государственного управления. В конце 1960-х

гг. видный ученый, теоретик административного права Ю.М. Козлов в монографии «Предмет советского административного права» определил суть предмета отрасли административного права автор как регулирование общественных отношений в области государственного управления [17, с. 8]. Однако и в его трудах, на которых выросло не одно поколение ученых административистов, прослеживается идеология социалистического государства. Под государственным управлением Ю.М. Козлов понимал практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную и частную жизнь людей в целях ее упорядочения, которое опирается на его (государства) властную силу [17, с. 8–10]. В его работе четко просматривается тот аспект административного права, который связан с неравенством субъектов в отношениях, где государство воздействует на частную жизнь граждан, упорядочивает ее, опираясь на властную силу государства. Таким образом, правовой и не правовой (организационный) компонент управления в теории стали отождествляться.

На рубеже 1970–1980-х гг. выходит ряд монографий, посвященных развитию теории государственного управления и вопросам государственного регулирования в различных отраслях народного хозяйства. Такой позиции противостоял К.С. Бельский, который писал о том, что неправильно сужать круг административно-правовых отношений и ограничивать их сферой государственного управления. Это более широкий круг отношений, включающий еще два вида общественных отношений: полицейские и административной юстиции [18, с. 19].

Б.М. Лазарев такой путь развития отраслевых правовых образований подверг резкой критике [13]. Он отмечал, что: теория государственного управления в эпоху перестройки призвана изучать государственное управление как особый вид государственной деятельности, в том числе субъекты, объекты, возникающие между ними связи и складывающиеся управленческие отношения, причем как урегулированные правом, так и не регулируемые им т.д. [13, с. 90–92, 98]. Ученый подчеркивал, что теория государственного управления является составной частью государственноведения, частью науки праксеологии (наука об эффективности деятельности государственного аппарата), социологии и других, тогда как наука административного права является частью правоведения [13, с. 95–97]. Таким образом, Б.М. Лазарев четко отграничил науку государственного управления от науки административного права. Свои выводы Б.М. Лазарев подкреплял следующим тезисом: теория государственного управления призвана ответить на вопрос, насколько должен быть организован процесс управления, достигает ли оно (управление) своей цели

(насколько эффективно, при наименьших затратах) и соответствует ли характер вложенных затрат принципам общественного и политического устройства государства [13, с. 100]. Тезисы Б.М. Лазарева были близки Г.А. Туманову, который в отмечал, что государственное управление – явление сложное, оно имеет множество аспектов: политические, экономические, морально-этические, организационно-«технические», информационные и др. [19, с. 24–25]. Заметим, ни один из аспектов государственного управления Г.А. Туманов не соотносил с правом, тем более с административным правом.

Н.Г. Салищева писала о том, что государственное управление (вмешательство) как исполнительно-распорядительная деятельность системы государственных органов необходимо там, где нужно обеспечить безопасность личности, общества, государства; обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина, защиту конституционного строя и суверенитета, где нужен контроль (надзор) и др. [20, с. 482–483]. Она, как мыслящий ученый, неоднократно пересматривала свои труды и переосмысливала собственные взгляды на происходящие перемены и события.

Политические и экономические преобразования, произошедшие в Российской Федерации в 80-х – начале 90-х гг. XX в., неизменным образом отразились на сути и содержании отношений «государство – общество – гражданин». Этот процесс нанес сокрушительный удар по российским фундаментальным и прикладным догмам в юридической науке. Управленческая теория потеряла свой прочный фундамент [6]. Всенародно принятая в 1993 г. Конституция РФ закрепила принципиально новый вид государственного устройства и общественных отношений (ст. 1), при которых государственная власть осуществляется многонациональным народом. В ст. 3 Основного закона страны без каких-либо двусмысленностей сказано, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Между тем полномочия государственного управления конституционно не возложены ни на одну из ветвей власти.

Тем не менее, доктрина, разработанная приверженцами управленческой теории, прочно укоренилась в науке административного права и просуществовала вплоть до 90-х гг. XX в., обрастая все новыми признаками и подстраиваясь под реалии государственного устройства. Вплоть до наших дней отдельные ученые административисты утверждают, что государственное управление является фундаментальной основой административного права, поэтому науку

связывают правом управления, управленческим правом [21, с. 8]. После принятия российской Конституции некоторые ученые предприняли попытку переосмыслить сложившиеся законодательные реалии в учебнике административного права: конституционно возникла группа общественных отношений в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности) [22]. Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский выразили мнение, что под влиянием научно-технического прогресса государственное управление видоизменилось, модернизировалось и приобрело кибернетические начала [23, с. 29]. Л. Л. Попов в учебнике, подготовленном в память Ю. М. Козлова, писал о том, что в 90-е гг. прошлого столетия вместо термина «государственное управление» стал употребляться термин «исполнительная власть». В связи с этим, между названными понятиями можно поставить знак равенства [24]. Многие теоретики административисты поддержали эту идею [25]. В учебнике 1999 г. Ю. М. Козлов пишет: «Государственное управление есть деятельность исполнительно-распорядительного характера, что означает, во-первых, ее функциональную направленность (исполнительство), и, во-вторых, ее государственно-властный характер (распорядительство)» [25]. В широком смысле под управлением понимается деятельность, направленная на руководство чем-либо (кем-либо), на упорядочивающее воздействие в отношении тех или иных организованных систем, на поведение участников совместной деятельности с целью обеспечения их организованного взаимодействия. В этом – социальное назначение управления. Очевидно, что его цели могут быть достигнуты при условии известного подчинения воли управляемых воле управляющих. В рамках управления существуют две стороны – управляющий субъект и управляемый. Последний подчиняется воле управляющего субъекта. Ю. М. Козлов утверждает, что эти признаки социального управления легко обнаруживаются при анализе исполнительной власти и форм ее реализации [25, с. 3–5].

Н. Ю. Хаманева социальное управление характеризовала как управление различными социальными процессами [26, с. 4]. Д. Н. Бахрах, рассуждая о социальном управлении и его роли, резюмирует, что оно осуществляется сознательно путем воздействия на волю людей. «Способность обеспечить преобладание, доминирование воли одних над волей других, способность подчинять чужую волю называют властью. Власть – это ... важнейшее, средство управления ... это пользование, распоряжение действиями людей, живым трудом» [23, с. 24]. По мнению Ю. Н. Старилова, государственное управление

есть практическая деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местной администрации, судов (как обладающих принуждающими полномочиями) [23, с. 31].

Вероятно, в 90-е гг. XX в. еще сложно было принять и осознать то, что произошел переход от государства диктатуры к демократическому обществу, где парламент формируется из представителей многонационального народа, а принимаемые законы отражают концептуальные стратегические ориентиры социально-экономического развития страны и направлены на обеспечение прав и свобод граждан [6]. Тем не менее на смену теоретикам управленцам пришло новое поколение ученых. Так, анализируя содержание ст. 18 Конституции РФ Н.Г. Салищева писала: «страна взяла курс на обеспечение баланса между свободами и правопорядком. Роль и задачи государства теперь в том, чтобы обеспечивать поддержку и защиту законной деятельности граждан» [27, с. 18–31]. М.Н. Казанцев, исследуя нормы новой Конституции, пишет, что государственное управление не только не получило себе определение в Конституции РФ, но даже не упоминается в ней. Конституция в связи с управлением признает два института – управление делами государства (п. 1 ст. 32) и управление собственностью (п. «д» ст. 71, п. 1 ст. 114 и п. 1 ст. 132), федеральной или муниципальной. Важно, что эти институты отнесены в Конституции РФ к правам либо к полномочиям. Тем самым Конституция РФ вводит эти институты как институты публичного права граждан [28, с. 171]. Ю.Н. Тихомиров обозначил свою позицию, указав, что не следует «сливать воедино понятие органы и управление». Управление и органы – это разные явления. Управление делами государства как отражение функций государства не есть синоним деятельности государственных органов [29, с. 30].

А.Б. Зеленцов предложил сменить стереотипы в теории административного права ввиду назревшей необходимости [30, с. 30]. Его поддержал А.И. Стахов: «...управленческая направленность административного права, характерная для советской эпохи, утратила свою актуальность» и предпосылки тому заложены в действующей Конституции РФ [31, с. 18].

И.А. Адмиралова с соавторами пришли к выводу о том, что управление – процесс организационный и не отождествляется с юридической деятельностью. Право определяет формы и методы управления, принципы, ответственность субъектов и др. Авторы высказали идею о том, что «современное государство должно иметь две системы государственного управления: модель управления, действующую

в обычных (нормальных) условиях, и систему управления на случай чрезвычайных обстоятельств...» [4, с. 18].

М. В. Костенников с соратниками, исследуя различные представления о понятии «государственное управление» [32, с. 30–42], выделили три подхода: первый (Ю. М. Козлов, А. П. Корнев, С. С. Студенкин) отождествляется с исполнительно-распорядительной функцией государства; второй (Г. В. Атаманчук, В. Н. Сусликов) основан на том, что государственное управление осуществляют все органы государственной власти (исполнительной, законодательной, судебной). В наши дни сторонником данного подхода выступает Б. В. Россинский [33, с. 250–262]; третий связан с рассмотрением государственного управления с двух позиций (Ю. Н. Стариков, К. С. Бельский, Ю. А. Тихомиров): как деятельность исполнительных органов государственной власти (узкий подход) и как упорядоченная деятельность всех органов государственной власти (широкий подход).

Все это дало основание для авторского коллектива М. В. Костенникова сделать вывод, что представители всех трех подходов ограничивают суть государственного управления деятельностью органов исполнительной власти по реализации норм законодательства [32, с. 30–42].

Ю. Н. Стариков, анализируя понятие «государственное управление», получил интересные результаты: все определения содержат указание на главный признак – целенаправленное практическое воздействие государства на общественные отношения для их упорядочения, оказания регулирующего влияния, то есть должного функционирования [34, с. 30–36, 304]. «С организационной точки зрения государственное управление – это властное воздействие субъекта управления (государства и его специальных органов либо должностных лиц) на объекты управления (общество, граждан и пр.)». В классической дефиниции управление определяется как деятельность государства или других субъектов государственной (публичной) власти, которая осуществляется вне границ законотворчества и правосудия [34, с. 30].

Л. Л. Попов, ссылаясь на труды В. И. Ленина, писал, что сущностное назначение управления, это два слова – «практически организовывать». Это «проведение законов в жизнь, в достижении поставленной цели, определенного положительного результата» [21, с. 6].

Подводя итоги дискуссии о государственном управлении, хотелось бы отметить, что законодательно данный термин получил закрепление лишь в 2014 г. в нормах Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: «Государственное управление» – это деятельность

органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации, достижении определенных количественных показателей и обеспечении национальной безопасности Российской Федерации (п. «г» ст. 3) [35]. Таким образом, законодатель под государственным управлением понимает деятельность органов государственной власти (в законе не указано – органы исполнительной власти), которые наделены полномочиями и обязанностью обеспечить некие количественные показатели в сфере социально-экономического развития (обеспечить динамику устойчивого развития в экономике и социальной сфере) и национальной безопасности РФ. В этом определении не идет речь о власти – подчинении воли управляемых воле управляющих и пр. Уместно обратить внимание на то, что задача социально-экономического развития – комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития (п. 14 ст. 3). И тут нельзя не отметить насколько был прав Б. М. Лазарев (см. ранее).

Термин «публичная власть» был введен Законом о поправке к Конституции Российской Федерации применительно к вопросам организации власти на федеральных территориях (ст. 67), предметам ведения Российской Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 71) и др. [36].

Уместно также заметить, что в тексте Конституции РФ, как и в тексте Закона Российской Федерации о поправке к Конституции, термины «публичное управление», «публичная власть» не нашли нормативного определения и закрепления. Нужно сказать, что данные термины в научном обороте встречались, но «носили обобщающий характер и, по сути, означали все, что было связано с государством или шло от него» [4, с. 18].

Публичное управление осуществляется публичной властью, которая есть важнейший атрибут любого цивилизованного государства. Термин «публичный» (public power) берет свое происхождение от латинского publicus и переводится как общественный, то есть это власть, осуществляемая в присутствии общественности, открытая публике, народу, способная привлекать широкие массы для обсуждения наиболее значимых вопросов [6; 35].

Между тем весьма мало фундаментальных теоретико-правовых работ по вопросу о понятии и сути публичного управления и публичной власти. Последователи марксистско-ленинской теории понимали под публичной властью политическую власть господствующего класса (принудительной власти) [37]. В классово-антагонистическом обще-

стве публичная власть – это проявление диктатуры господствующего класса, орудие эксплуатации. В отличие от капиталистических форм правления в социалистическом государстве публичная власть служит интересам народа, выражает его волю и связана с ним многообразными демократическими формами, которые совершенствуются по мере эволюции общества [37]. Известный российский конституционалист В.Е. Чиркин рассматривал публичную власть как публично-правовое образование, а территориальные публичные субъекты как юридическое лицо публичного права [39, с. 7–9]. М.И. Марченко, опираясь на учение Дж. Локка, писал о том, что носителем публичной (политической) власти способен выступать только такой институт, как государство. Оно же призвано защитить права и свободы граждан, гарантировать их участие в общественно-политической жизни [40]. С.А. Авакьян характеризует публичную власть как воплощение народовластия и выделяет виды властных публичных функций: нормотворчество (правотворчество); руководство и управление; распоряжение ресурсами; контроль и (или) надзорная деятельность [41, с. 78–93]. По мнению С.И. Вершининой, публичный характер власти придает способность консолидации отдельных полномочий каждого члена общества и передачи их новому публичному субъекту. При этом сам народ, население есть часть источника публичной власти. С одной стороны, народ есть субъект, делегирующий свои полномочия публичной власти, с другой – он же выступает объектом, на который направлена публичная власть [42, с. 8–10]. В заключение, С.И. Вершинина отмечает, что общество «всегда будет противостоять любому виду публичной власти ... и “терпеть”» ее в той мере, в какой это необходимо для обеспечения собственных, субъективных прав и интересов» [42, с. 8–10].

Еще в 1999 г. И.И. Веремеенко выдвинул тезис о том, что «административное право предназначено для регулирования общественных отношений, связанных с реализацией публичной власти, а также регулирования внутриорганизационных отношений» [43, с. 32]. И.А. Адмиралова с соавторами, рассуждая о предмете права управления, отождествляют государственное и публичное управление, ставя второе в скобки [4, с. 18].

Термин «публичная власть» был положен в основу Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» [35], принятого после вступления в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ. Законодатель в п. 1 ст. 2 приводит довольно-таки пространное определение понятия «единая система публичной власти», перечисляя ветви власти и закрепляя признаки органа публичной

власти. Полагаю, нет смысла приводить это определение. Однако интерес представляют те основные элементы системы, которые приведены законодателем в ст. 2: 1) федеральные органы государственной власти; 2) органы государственной власти субъектов РФ; 3) иные государственные органы; 4) вся совокупность органов местного самоуправления. Нетрудно заметить, что каждый из элементов приведенной единой системы состоит из обособленной системы институтов (системы органов государственной власти, системы государственных органов и системы органов местного самоуправления).

Анализ норм данного закона позволил выделить характерные признаки публичной власти и сделать вывод о том, что публичная власть – это социально-политический феномен. Под публичной властью в Российской Федерации понимается единая система органов (федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов, а также вся совокупность органов местного самоуправления). Важнейшими характерными признаками, позволяющими отнести органы к единой системе публичной власти, являются:

- осуществление деятельности на основе Конституции РФ и в соответствии с конституционными принципами;
- согласованное функционирование устанавливается и может быть ограничено только основаниями, перечисленными Конституцией РФ;
- порядок деятельности регламентируется соответствующим федеральным конституционным законом или федеральным законом РФ;
- в основу деятельности положены группы принципов организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия;
- целевое назначение органа публичной власти – соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создание условий для социально-экономического развития государства [35; 44].

Анализ законодательного определения также позволяет констатировать, что деятельность всех органов взаимосвязана и эта связь имеет высшую – конституционную основу [44].

Исследование различных позиций о государственном управлении позволяет сделать авторский вывод о том, что государственное управление – это спектр функциональных аспектов, связанных с жизнеобеспечением государства и общества, обеспечением его безопасности (организация, исполнительство, контроль и др.). Как государственное управление связано с правом вообще и административным правом в частности? Право дает основу деятельности государственных

органов, регламентирует и устанавливает процедуры, связанные с выполнением основных задач и функций государства. Предмет административного права весьма широк, и было бы неверно сводить его к деятельности исполнительных органов власти (и даже всех трех ветвей власти) по осуществлению государственного управления. Причем предмет административного права обновляется в связи с качественными преобразованиями, которые происходят в стране и в обществе. Предмет отрасли административного права связан с обеспечением исполнения законодательства Российской Федерации, с охраной и защитой прав и свобод граждан, обеспечением безопасности общества и граждан и др. [45, с. 21–26]. Административное право изучает функции органов публичной власти, формы, методы, приемы и способы, при помощи которых достигается административно-правовое регулирование и воздействие на общественные отношения, обеспечивается исполнение законодательства и пр. Управление социально-экономическими процессами – лишь одна из функций государства, которые изучает административное право.

Хотелось бы отдельно подчеркнуть, что предмет отрасли административного права не связан с властной деятельностью государства, подчинением объекта управления субъекту управления. Эта теория изначально была ошибочной, неверно истолкованной и растражированной под влиянием идей Компартии СССР. В предмете есть место государственному управлению в том случае и тогда, когда государство обязано принять на себя вызовы и угрозы безопасности общества и граждан. Например, в случаях возникновения угроз жизни и здоровью граждан (распространения вирусов, инфекций и заболеваний), в случае внешних недружественных выпадов (введения санкций, запретов, ограничений) и проч.

С развитием процессов демократии государственное управление плавно вливается в публичное управление, которое осуществляется в числе прочих и представителями народа (народными избранниками). Понятие «государственное управление» имманентно понятию «публичное управление» и связано с деятельностью системы органов публичной власти (в том числе органов местного самоуправления). Функциональное назначение государственного управления в целом неотъемлемая часть функционального назначения публичного управления. Связь с правом аналогична. Право дает основу деятельности системе органов публичной власти, регламентирует и устанавливает процедуры, связанные с выполнением их основных задач и функций. Вне правового поля их деятельность становится незаконной. Административное право как отрасль права регулирует отношения

во всех областях и сферах общественной жизни. Динамика развития административного права как науки и ее предмет, несомненно, в скором времени охватят и этот спектр отношений.

Список литературы:

1. О внесении изменений в номенклатуру научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденную приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. № 118, и в соответствии направлений подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) научным специальностям, предусмотренным номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденной приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. № 118, установленное приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24 августа 2021 г. № 786 : Приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 11 мая 2022 г. № 445 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 16.06.2022.

2. Шершеневич, Г. Ф. Общая теория права : в 4 вып. / Г. Ф. Шершеневич. – М. : Изд-е Бр. Башмаковых, 1910. – Вып. 2. – 362 с.

3. Коршунов, Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики / Н. М. Коршунов. – М., 2011. – С. 147.

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

5. Дрезинский, К. С. Терминологическое исследование понятий «менеджмент» и «управление» / К. С. Дрезинский // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. – 2013. – № 1.

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

7. Интернет-словарь «Глаголь». – URL: http://pervobraz.ru/slova/article_post/upravlyat

8. Словари и энциклопедии на Академике. – URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/53098>

9. Даль, В. И. Толковый словарь / В. И. Даль. – URL: <https://glosum.ru/>

10. Ожегов, С. И. Толковый словарь / С. И. Ожегов. – URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov>

11. Стерник, И. Ленинский опыт использования права в интересах революции / И. Стерник : отв. ред. Ш. З. Уразаев. – Т. : Узбекистан, 1979. – 219 с.

12. Шафир, М. А. В. И. Ленин о вопросах организации государственного управления / М. А. Шафир // Советское государство и право. – 1964. – № 6.

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

14. Елистратов, А.И. Административное право / А.И. Елистратов. – М. : РАНИОН, 1929. – 366 с.
15. Студеникин, С.С. Советское административное право : учебник / С.С. Студеникин. – М. : Изд-во НКЮ СССР, 1945. – 145 с.
16. Студеникин, С.С. Советское административное право : учебник / С.С. Студеникин. – М. : Юрид. лит., 1949.
17. Козлов, Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967.
18. Бельский, К.С. К вопросу о предмете административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 11.
19. Туманов, Г.А. Об основаниях, содержании и перспективах теории государственного управления / Г.А. Туманов // Советское государство и право. – 1984. – № 1.
20. Салищева, Н.Г. Избранное / Н.Г. Салищева. – М. : РАП, 2011.
21. Попов, Л.Л. Административно-процедурная деятельность органов исполнительной власти / Л.Л. Попов : отв. ред. А.В. Сладкова. – М. : МГЮА, 2017.
22. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : Зерцало-М, 2001.
23. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008.
24. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юрист, 2005. – URL: <http://www.advokat.peterlife.ru/zakonrf/32464.shtml#.XSuMrt>.
25. Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юрист, 1999.
26. Административное право / под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М., 2007.
27. Салищева, Н.Г. Направления развития административно-правовых отношений в условиях модернизации России : сб. науч. тр. : Административно-правовые отношения в условиях модернизации Российского государства / Н.Г. Салищева ; под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М. : ИГП РАН, 2011.
28. Казанцев, Н.М. Конституционная система административного права: Система административного права : сб. ст. по матер. круглого стола (Москва, 12 ноября 2022 г.) / Н.М. Казанцев ; под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой. – СПб. : Русайнс, 2023. – 171 с.
29. Тихомиров, Ю.А. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления) : монография / Ю.А. Тихомиров ; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М. : ИЗИСП, ИНФРА-М, 2018. – С. 30.
30. Зеленцов, А.Б. КАС РФ как предпосылка смены парадигмы в теории административного права / А.Б. Зеленцов // Административное право и процесс. – 2015. – № 11.
31. Стахов, А.И. О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2018. – № 6.
32. Костеников, М.В. К вопросу о понятии и методах государственного

управления в административном праве / М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.В. Павлюк // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 5.

33. Виноградова, Е.В. Исполнительная власть в системе публичной власти в свете новых конституционных реалий / Е.В. Виноградова, М.Н. Кобзарь-Фролова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1(83). – С. 250–262.

34. Стариков, Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М., 2002. – 728 с.

35. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8039.

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

37. Халипов, В.Ф. Власть. Политика. Государственная служба : словарь / В.Ф. Халипов, Е.В. Халипова. – М. : Луч, 1996. – URL: https://power_politics.academic.ru/763

38. Большая советская энциклопедия. – М. : Советская энциклопедия, 1969–1978. – URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/124959>

39. Чиркин, В.Е. Публично-правовое образование / В.Е. Чиркин. – М. : НОРМА, 2011.

40. Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2010. – Т. 1. – 436 с.

41. Современные проблемы организации публичной власти : монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др. – М. : Юстицинформ, 2014.

42. Вершинина, С.И. Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением / С.И. Вершинина // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Сер. : Юридические науки. – 2010. – № 1.

43. Веремеенко, И.И. К вопросу о предмете административного права / И.И. Веремеенко // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел. – М., 1999.

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

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

А. М. Кононов,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник НИЦ
Академии управления МВД России,
заслуженный юрист РФ

A. M. Kononov,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of SIC Academy
of Management of the Ministry
of Internal Affairs of Russia,
Honored Lawyer of the Russian
Federation
a.kononov@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-104-114

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
ГРАЖДАН И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ
К ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА
В УСЛОВИЯХ ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ**

Аннотация: актуальность и значимость рассматриваемых в статье вопросов обусловлены потребностью научного осмысления проблем и выработки рекомендаций, направленных на совершенствование правовой основы привлечения граждан и общественных объединений правоохранительной направленности к охране общественного порядка, задача усиления которой в условиях военного положения является одной из первоочередных. Действующее российское законодательство не наделяет членов добровольных народных дружин полномочиями по применению к правонарушителям мер административного принуждения, что фактически делает невозможным использовать потенциал населения в усилении общественного порядка на территориях, где введено военное положение. В целях повышения эффективности добровольных народных дружин в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в условиях военного положения предлагается наделять народных дружинников правом применять отдельные меры административного принуждения. Для расширения возможностей привлечения населения к обеспечению режима военного положения предлагается создать законодательную основу для создания специальных военизированных гражданских формирований – народного ополчения (милиции).

Ключевые слова: военное положение, общественный порядок, охрана общественного порядка, добровольная народная дружина, партисипативность, меры административного принуждения, народное ополчение (милиция).

**TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE
AND LEGAL REGULATION OF THE INVOLVEMENT
OF CITIZENS AND PUBLIC ASSOCIATIONS
OF LAW ENFORCEMENT ORIENTATION
TO THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER
UNDER MARTIAL LAW**

Abstract: the relevance and significance of the issues considered in the article are due to the need for scientific understanding of the problems and the development

of recommendations aimed at improving the legal basis for attracting citizens and public associations of law enforcement orientation to the protection of public order, the task of strengthening which in the conditions of martial law is one of the priorities. The current Russian legislation does not give members of voluntary people's squads the authority to apply administrative coercion measures to offenders, which in fact makes it impossible to use the potential of the population in strengthening public order in territories where martial law has been imposed. In order to increase the effectiveness of voluntary people's squads in ensuring public order and public safety under martial law, it is proposed to give people's squads the right to apply certain measures of administrative coercion. In order to expand the possibilities of involving the population in ensuring the martial law regime, it is proposed to create a legislative basis for the creation of special paramilitary civilian formations – the people's militia (militia).

Keywords: martial law, public order, protection of public order, voluntary people's militia, participativeness, measures of administrative coercion, people's militia (militia).

Ведение 20 октября 2022 г. военного положения на территориях Донецкой Народной Республики (ДНР), Луганской Народной Республики (ЛНР), Запорожской и Херсонской областей поставило нас перед новой реальностью [1].

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации [2].

Военное положение признается особым административно-правовым режимом. Его специфика, правовые основы, задачи и полномочия субъектов его обеспечения неоднократно в разных аспектах становились предметом научного исследования. При этом большинством авторов абсолютно обоснованно подчеркивалось, что одна из первых и важнейших мер, осуществляемых на территории, на которой введено военное положение, – усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности [3–11 и др.].

Анализ законодательства о военном положении позволяет отметить, что решение этой задачи возлагается прежде всего на федеральные органы исполнительной власти, а в случае если на территории, где введено военное положение, ведутся военные действия, то ее реализация может быть возложена на органы военного управления. К охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в условиях военного положения могут привлекаться Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования.

В научной и учебной литературе имеется разнообразное определение общественного порядка и его охраны [см., напр.: 12, с. 9; 13, с. 1–15; 14, с. 127–131; 15, с. 37–40; 16, с. 45–49]. Не погружаясь в полемику по поводу «широкого» и «узкого» толкования указанных категорий, допущу в качестве обобщающего и универсального понимания охраны общественного порядка как деятельности (реализации системы правовых и организационных мер) по поддержанию обстановки общественного спокойствия и общественной безопасности, непосредственной защите жизни, здоровья, собственности, прав и свобод, чести и достоинства людей, интересов общества и государства от противоправных посягательств, осуществляемой в публичных местах.

Охрана общественного порядка осуществляется в формах наблюдения, контроля за соблюдением гражданами норм поведения в публичных местах, регулирования их поведения в целях предупреждения правонарушений, недопущения вредных последствий в случае угрозы личной и общественной безопасности, а также применения мер воздействия к нарушителям общественного порядка: пресечения противоправных действий и привлечения виновных к ответственности. Именно поэтому с прикладной, «полицейской», точки зрения охрана общественного порядка представляет собой осуществляемую в публичных местах деятельность по контролю за соблюдением людьми норм поведения, предупреждению и пресечению правонарушений, посягающих на неприкосновенность личности, интересы общества и государства, привлечению правонарушителей к административной или уголовной ответственности [17, с. 47–51].

В целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на территории, где введено военное положение, на основании указов Президента РФ могут применяться иные меры, предусмотренные п. 2 ст. 7 ФКЗ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ. Эти меры направлены на усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Они заключаются в дополнительно временно вводимых ограничениях прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства организаций и их должностных лиц, возложения на них дополнительных обязанностей.

Одновременно на территории, на которой введено военное положение, «расширяется» полицейское присутствие. Сотрудники органов внутренних дел (полиции), Росгвардии, иных правоохранительных органов, участвующие в осуществлении режима военного положения, в соответствии с законом и на основании указов Президента России

могут быть наделены дополнительными полномочиями по применению мер принуждения.

Реализация комплекса мер, направленных на усиление охраны общественного порядка в условиях военного положения, требует увеличения сил и финансовых средств в органах, обеспечивающих решение данной задачи, задействование необходимых резервов.

В этих условиях важную роль в усилении охраны общественного порядка может и должно сыграть население территорий, где введено военное положение. Пунктом 1 ч. 3 ст. 18 ФКЗ от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ устанавливается, что граждане, находящиеся на территории, на которой введено военное положение, не только обязаны соблюдать нормы законодательства по вопросам военного положения и выполнять требования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов военного управления, обеспечивающих режим военного положения, и их должностных лиц, но и оказывать содействие таким органам и лицам, вступать в специальные формирования.

Упоминание о специальных формированиях содержится также в ст. 22 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», в которой раскрывается сущность территориальной обороны, задачи применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований.

Названные законы не раскрывают понятие «специальные формирования», не определяют формы участия граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности в условиях военного положения. Вместе с тем нельзя не отметить, что на подзаконном уровне определенная правовая регламентация указанных вопросов все же имеется, однако отнесена она к информации ограниченного доступа, в связи с чем сейчас в условиях реального обеспечения режима военного положения встает вопрос о целесообразности и обоснованности ограничения доступа к такой информации.

Несомненно, что вопросы участия граждан в охране общественного порядка на территории, на которой введено военное положение, требует дополнительного правового регулирования, поскольку содержание этой деятельности и условия, в которой она осуществляется, существенно отличаются от таковых в «мирное» время.

Сегодня один из основных законодательных актов, регулирующих основание и порядок привлечения граждан и общественных объединений к охране общественного порядка, это Федеральный закон

от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» [18].

Этим законом предусмотрены четыре формы участия: содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам, участие в поиске лиц, пропавших без вести, внештатного сотрудничества с полицией, участие в деятельности объединений правоохранительной направленности (добровольные народные дружины и др.).

Несмотря на некоторое содержательное отличие этих форм, общим для понимания пределов прав граждан, участвующих в охране общественного порядка, является содействие (например, информирование) и участие (а по сути – присутствие) в исполнении полномочий сотрудниками органов внутренних дел (полиции). Какими-либо самостоятельными правами по применению мер административного принуждения к правонарушителям они законом не наделены, кроме применения физической силы для устранения опасности, непосредственно угрожающей им или иным лицам, в состоянии необходимой обороны или крайней необходимости.

Такой подход – не столько следствие опасений со стороны законодателя в возможном злоупотреблении дружинниками полномочиями, связанными с применением мер принуждения, сколько в реализуемой в нашей стране модели публичного управления. Дело в том, что характеристики партисипативности¹ как меры, способа и формы вовлечения населения в управление делами государства и общества применительно к участию в охране общественного порядка во многом корреспондируется с принципами построения этой модели. Это хорошо заметно при сравнительном анализе прав, направлений деятельности народных дружин в СССР и Российской Федерации [19].

Примерное положение о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка, одобренное Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 мая 1974 г. № 379, предусматривало, что народные дружинники имеют право требовать от граждан соблюдения установленного общественного порядка и прекращения правонарушений; составлять в отсутствие работников милиции протокол о правонарушении; требовать от нарушителей общественного порядка и водителей, нарушающих правила дорожного движения, предъявления документов; доставлять в милицию или в штаб добровольной народной дружины правонарушителей; при пресечении правонарушений

¹ Суть теории партисипативности применительно к публичному управлению заключается в раскрытии потенциала гражданской активности как можно большего числа членов общества, вовлекаемых в процесс выработки, принятия и реализации решений органов государственной власти и местного самоуправления на основе взаимного доверия и ответственности.

изымать у нарушителей орудия их совершения; в случаях, не терпящих отлагательства, использовать транспортные средства (кроме специальных и дипломатических автомобилей) для доставления в лечебные учреждения лиц, находящихся в общественных местах в беспомощном состоянии, а также лиц, пострадавших от несчастных случаев или правонарушений и нуждающихся в связи с этим в безотлагательной медицинской помощи; оформлять материалы на правонарушителей, направлять их в соответствующие государственные органы и общественные организации [20].

В Российской Федерации первая попытка принять закон, регулирующий участие граждан в охране общественного порядка, предпринималась еще в 1998 г. В упомянутом варианте закона (к подготовке которого был причастен автор данной статьи) члены добровольной народной дружины наделялись правом проверки документов, досмотра и доставления правонарушителя в отдел милиции. Закон был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, но отклонен Президентом РФ Б.Н. Ельциным, который согласился с мнением Главного государственно-правового управления Президента РФ в неконституционности данного закона в представленной редакции.

Действительно, Конституция РФ и все российское законодательство предусматривает возможность наделения правом применения мер административного принуждения исключительно уполномоченных должностных лиц органов публичной власти и практически исключает их передачу, делегирование представителям институтов гражданского общества.

После описанных событий прошло 16 лет поиска приемлемого варианта правового регулирования участия граждан в охране общественного порядка. В итоге мы имеем вариант, нашедший закрепление в Федеральном законе № 44-ФЗ. Этот выхолощенный в части прав, которыми наделены народные дружинники, документ существенным образом ограничивает эффективность их участия в охране общественного порядка и практически делает невозможным привлечение граждан к охране общественного порядка в условиях военного положения, изобилующих высокими рисками и угрозами для самих дружинников. Тем более что п. 2 ст. 5 Федерального закона № 44-ФЗ не допускает участие граждан в мероприятиях по охране общественного порядка, заведомо предполагающих угрозу их жизни и здоровью.

Несомненно, что в данной ситуации требуется срочное внесение изменений в указанный закон.

Нужно сказать, что такая работа уже проводится. Так, МВД России предлагает дополнить Федеральный закон № 44-ФЗ ст. 21-1, предусма-

тривающей возможность обеспечения народной дружины или иного общественного объединения правоохранительной направленности при введении военного положения военной техникой, материально-техническими средствами, устанавливающей выплаты пребывающим в них гражданам денежного содержания и других денежных выплат, продовольственного, вещевого и иных видов обеспечения, оказания медицинской помощи в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Российской Федерации [21].

Это, конечно, неплохое предложение, если не считать бесспорным предлагаемый порядок его реализации, но вряд ли такая норма, в случае ее введения, позволит обеспечить ожидаемого усиления роли граждан в охране общественного порядка и обеспечения безопасности на территориях, где введено военное положение, поскольку не понятно, для реализации каких полномочий все эти меры материально-экономического характера (включая обеспечение военной техникой!) нужны.

Богатый опыт советского периода отечественной истории, в том числе многолетний личный опыт автора статьи в организации деятельности добровольных народных дружин, анализ зарубежной практики привлечения населения к охране общественного порядка и обеспечению безопасности подсказывают, что в целях достижения эффективности этой деятельности в условиях военного положения было бы целесообразным дополнить Федеральный закон № 44-ФЗ ст. 17-1, в которой закрепить то, что народные дружинники при участии в охране общественного порядка на территории, в которой введено военное положение, имеют право применять меры административного принуждения: проверять документы у граждан и водителей транспортных средств; досматривать граждан и транспортные средства; пресекать правонарушения; доставлять правонарушителей в органы внутренних дел (полицию); изымать орудия совершения правонарушения и предметы, исключенные из гражданского оборота, а также предметы, угрожающие безопасности народных дружинников; в случаях, не терпящих отлагательства, использовать транспортные средства для оказания помощи лицам, пострадавшим от несчастных случаев или правонарушений, доставления в органы внутренних дел (полицию) задержанных. При несении службы по охране общественного порядка в условиях военного времени в целях обеспечения личной безопасности народные дружинники могут наделяться правом применять физическую силу, специальные средства и оружие самообороны. Представляется, что перечень указанных мер принуждения оптимален для решения добровольными народными дружинами задач

охраны общественного порядка на территории, где введено военное положение.

Условия и порядок применения народными дружинниками физической силы, специальных средств и оружия самообороны целесообразно закрепить в дополнительно введенной в закон ст. 19-1.

Закрепление за членами добровольных народных дружин права применения мер принуждения будет актом наделяния отдельными властными полномочиями членов общественных объединений в условиях осуществления особого административного правового режима – военного положения, которое регулируется конституционным федеральным законом, предусматривающим возможность ограничения в установленном порядке прав и возложение дополнительных обязанностей на граждан и организации.

Задачи усиления охраны общественного порядка и обеспечения безопасности в условиях обеспечения режима военного положения диктуют также необходимость внесения дополнений в ст. 18 Федерального закона № 44-ФЗ, расширяющих и конкретизирующих обязанности народных дружинников, а также в ст. 25 и 26 указанного закона № 44-ФЗ, предусматривающих дополнительные гарантии правовой и социальной защиты народных дружинников.

Вместе с тем представляется, что для усиления охраны общественного порядка и обеспечения безопасности на территориях, в которых введено военное положение, расширения прав и обязанностей народных дружинников может оказаться недостаточным. Жизнь диктует необходимость создания специальных военизированных гражданских формирований – народного ополчения (милиции), а точнее фактической легитимизации уже созданных и успешно действующих с весны 2014 г. на территории ДНР и ЛНР таких формирований.

С народным ополчением связано немало героических страниц в истории российского народа. Не единожды, созданные из добровольцев, вооруженные народные отряды поднимались на борьбу с врагами, изгоняя их со своей территории.

Впервые народное ополчение в России возникли в Смутное время (Первое и Второе ополчения 1611–1612 гг.). Во время Отечественной войны 1812 г. Манифестом императора Александра I от 6 (18) июля были созданы военизированные формирования, предназначенные для замены регулярных войск во внутренних районах и их подкрепления в случае вторжения наполеоновской армии в глубь страны. В рамках военной реформы 1874 г. было введено государственное ополчение. В него входили военнообязанные, которые освобождались от призыва на военную службу в мирное время, но являлись годными

к ней в военное время, а также лица (36–43 лет), уже отслужившие в армии и числившиеся в запасе. В Великую Отечественную войну 1941–1945 гг. народное ополчение представляло собой военные и военизированные формирования, создававшиеся в помощь Красной армии из лиц, не подлежавших первоочередному призыву по мобилизации. С началом войны во многих городах стали формироваться рабочие отряды, коммунистические батальоны, группы самообороны. Народное ополчение сыграло важную роль в пополнении действующей армии и партизанских отрядов, укреплении прифронтового тыла. В действующей армии находилось 36 дивизий народного ополчения, 25 из них прошли всю войну, 8 стали гвардейскими [22]. Теперь формирования народного ополчения ДНР, ЛНР активно участвуют в проведении специальной военной операции, начатой по решению Президента РФ 24 февраля 2022 г.

Правовой статус этих формирований до вхождения названных республик в Российскую Федерацию определялся решениями соответствующих органов власти [23, 24], поэтому, исходя из того, что Конституция РФ относит вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, а правовая основа народного ополчения на федеральном уровне отсутствует, необходима разработка и принятие федерального закона «О народном ополчении (милиции) в Российской Федерации», в котором предлагается зафиксировать то, что народное ополчение (милиция) – это специальное военизированное гражданское формирование, создаваемое на добровольной основе на территории, в которой введено военное положение, в целях осуществления содействия Вооруженным Силам Российской Федерации, другим войскам, воинским формированиям, органам внутренних дел (полиции), Росгвардии и иным правоохранительным органам в обеспечении режима военного положения.

В указанном федеральном законе должны быть закреплены права и обязанности народного ополчения (милиции); порядок создания и организации их деятельности; порядок взаимодействия с органами внутренних дел (полицией), Росгвардией и иными правоохранительными органами, формированиями территориальной обороны, общественными формированиями правоохранительной направленности, гражданско-военной администрацией, органами государственной власти и органами местного самоуправления; требования к добровольцам, вступающим в народное ополчение; гарантии правовой и социальной защиты ополченцев.

В настоящее время, реально оценивая складывающуюся в геополитической сфере ситуацию, представляется необходимым безотлагательное принятие дополнительных правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных как на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в целом, так и на ее важнейшие составляющие – охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Список литературы:

1. О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей : Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756. – URL: publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210190002 (дата обращения: 15.03.2023).
2. О военном положении : федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5, ст. 375. – 4 февр.
3. Пчелинцев, С.В. Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С.В. Пчелинцев. – М., 1998. – 234 с.
4. Дьяченко, И.Л. Конституционный режим военного положения в России: По реализации права на индивидуальную и коллективную самооборону : дис. ... канд. юрид. наук / И.Л. Дьяченко. – Ростов н/Д., 2000. – 200 с.
5. Федоров, В.А. Правовой режим исключительного (военного и чрезвычайного) положения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / В.А. Федоров. – М., 2003. – 231 с.
6. Рушайло, В.Б. Специальные административно-правовые режимы в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук / В.Б. Рушайло. – М., 2004. – 347 с.
7. Зиборов, О.В. Административно-правовая концепция военного положения : дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Зиборов. – Краснодар, 2016. – 401 с.
8. Зырянов, С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы / С.М. Зырянов // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 72–81.
9. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика : монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева, О.А. Золотова [и др.] ; отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев. – М. : Юрид. фирма «Контракт», 2017. – 526 с.
10. Гасаналиев, А.Ш. К вопросу об административно-правовом режиме военного положения / А.Ш. Гасаналиев, А.А. Алиев // Вестник Дагестанского государственного университета. – Сер. 3: Общественные науки. – 2018. – Т. 33, вып. 2. – С. 111–117.
11. Советов, И.К. Правовой режим военного положения в системе обеспечения национальной безопасности России / И.К. Советов // Вестник Прикамского социального института. – 2022. – № 3 (93). – С. 8–14.

12. Веремеенко, И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка / И.И. Веремеенко. – М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1981. – Ч. 1: Предмет и понятие. – 111 с.

13. Еропкин, М.И. Сущность и содержание общественного порядка / М.И. Еропкин // Труды ВНИИ МВД СССР. – М. : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1984. – С. 3–15.

14. Соловей, Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю.П. Соловей. – Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. – С. 127–131.

15. Шевченко П.Н. К вопросу о содержании понятия «общественный порядок» / П.Н. Шевченко // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 11. – С. 37–40.

16. Адмиралова, И.А. Правовое положение граждан в сфере общественного порядка и роль полиции в его обеспечении / И.А. Адмиралова // Административное право и процесс. – 2014. – № 8. – С. 45–49.

17. Кононов А.М. К вопросу о «базовых» понятиях в сфере общественного порядка / А.М. Кононов // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России : материалы международной научно-практической конференции, 28 марта 2008 г. – М.: ВНИИ МВД России, 2008. – С. 47–51.

18. Об участии граждан в охране общественного порядка : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 14, ст. 1536. – 7 апр.

19. Воронина, Л.И. Участие граждан в охране общественного порядка: сравнительный анализ российского и зарубежного опыта / Л.И. Воронина, А.В. Патюков. – URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/77051/1/978-5-7996-27294_1_14.pdf (дата обращения: 15.03.2023).

20. О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка : постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 мая 1974 г. № 379. – URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_8325.htm (дата обращения: 15.03.2023).

21. О рассмотрении предложений : письмо Договорно-правового департамента МВД России от 28 января 2023 г. № 25/4042. [Не опубли.]

22. Колганов, А.М. Народное ополчение / А.М. Колганов // Большая российская энциклопедия. 2004–2017. – URL: https://old.bigenc.ru/military_science/text/2249588 (дата обращения: 15.03.2023).

23. Парламентом ДНР принят Закон о статусе народного ополчения. – URL: <https://dnrsoviet.su/parlamentom-dnr-prinyat-zakon-o-statuse-narodnogo-opolcheniya/> (дата обращения: 15.03.2023).

24. Народная милиция ЛНР – наше настоящее и будущее в надежных руках. – URL: https://redray-lnr-news.su/allnews/important_day/12162-narodnaya-miliciya-lnr-nashe-nastoyashee-i-budushee-v-nadezhnyh-rukah.html (дата обращения: 15.03.2023).

В.И. Майоров,
доктор юридических наук, профессор,
кафедра административной
деятельности органов внутренних дел
Тюменского института повышения
квалификации сотрудников
МВД России

V.I. Mayorov,
Doctor of Law, Professor
of the Department of Administrative
Activity of Internal Affairs Bodies
Tyumen Institute for Advanced Studies
of the Staff of the Ministry of Internal
Affairs of Russia
1955715@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-115-122

О ДЕЛЕГИРОВАНИИ ПУБЛИЧНЫХ ФУНКЦИЙ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ НЕГОСУДАРСТВЕННЫМ СУБЪЕКТАМ

Аннотация: статья посвящена проблеме передачи публичных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения, ранее принадлежавших государству в лице уполномоченных органов, негосударственным организациям. Раскрыта сущность процесса делегирования и выделены основные его направления в области обеспечения безопасности дорожного движения. Дана характеристика субъектов, которым были переданы полномочия в области государственной регистрации транспортных средств, технического осмотра транспортных средств, правового регулирования внедрения цифровых инноваций.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, делегирование, публичные функции, транспортные средства, технический осмотр.

ON THE DELEGATION OF PUBLIC FUNCTIONS IN THE FIELD OF ROAD SAFETY TO NON-STATE ACTORS

Abstract: the article is devoted to the problem of delegating public functions in the field of road safety, which previously belonged to the state as authorized bodies, to non-state organizations. The author dwells on the essence of the process of delegation and emphasizes its main directions in the field of ensuring road traffic safety. There are characterized the subjects, which were delegated powers in the field of the state registration of transport vehicles, technical inspection of transport vehicles and legal regulation of implementation of digital innovations.

Keywords: road safety, delegation, public functions, vehicles, technical inspection.

Тенденция передачи публичных функций негосударственным субъектам в России стала развиваться после распада СССР в рамках совершенствования механизма реализации государственной власти и поиска новых моделей управления. Следует отметить то, что в Конституции РФ прямо не обозначена возможность деле-

гирования властных полномочий негосударственным субъектам, однако и запрет на это тоже отсутствует, в связи с чем масштабы делегирования в деятельности различных государственных органов достаточно велики.

Административная реформа, призванная сократить избыточное присутствие государства в ряде сфер, придала новый импульс развитию тенденции делегирования полномочий. В научных работах делегирование полномочий по осуществлению государственных функций и услуг определяется «как значимый институт публичного права и атрибут публично-правового управления, который представляет собой прием (способ) публично-правового регулирования, преследующий цель перераспределения полномочий и передачу (предоставление) их единожды, на определенный срок или бессрочно от государственных органов, обладающих ими, другим государственным и муниципальным органам, негосударственным организациям и иным субъектам, которые данные полномочия смогут реализовать наиболее эффективным образом» [1, с. 33].

Ученые по-разному оценивают процесс подобного перераспределения полномочий, как концентрируясь на его критике, так и отмечая позитивные стороны. По мнению О.В. Романовской, при широком распространении такой тенденции «происходит фронтолиз (размывание) государственной власти, когда не совсем ясно, в каком аспекте действуют властные отношения, а где их аналог или суррогат. Государство постепенно само становится рядовым участником управленческих отношений, а при большем отказе от суверенных полномочий в государстве все меньше остается государства» [2]. Вместе с тем автор отмечает то, что «делегиrowание полномочий позволяет использовать гибкие подходы в текущем администрировании, особенно там, где они необходимы» [3].

Область обеспечения безопасности дорожного движения (далее – ОБДД), несмотря на ее важность и законодательно закрепленный принцип приоритета ответственности государства за состояние БДД, также не является исключением в процессе делегирования полномочий. Как верно отмечает Ю.Н. Калужный, все больше социально значимых функций, связанных с ОБДД, передаются из системы органов государственной власти. В качестве примера ученый приводит деятельность сотрудников Московской административной дорожной инспекции, которые оформляют правонарушения, связанные с нарушением правил парковки транспортных средств, в то время как в иных субъектах Российской Федерации указанные полномочия относятся к компетенции Госавтоинспекции МВД России [4].

Другие такие сферы в области ОБДД – это технический осмотр (далее – техосмотр) транспортных средств (далее – ТС); изготовление и выдача государственных регистрационных знаков ТС; профессиональная подготовка водителей ТС; оформление дорожно-транспортных происшествий; регулирование внедрения цифровых инноваций (включая беспилотный транспорт) и др. Остановимся на некоторых из них более подробно.

Государственная регистрация ТС как один из институтов БДД выполняет публично значимую задачу по учету и контролю участвующих в дорожном движении ТС. Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] (далее – Закон № 283-ФЗ), вступившим в силу 1 января 2020 г., организационно-правовая основа регистрации ТС была существенно изменена. Следует отметить то, что до принятия данного закона вопросы регистрации ТС были урегулированы на уровне подзаконных нормативных правовых актов, однако важность и многоплановость возникающих в области владения ТС и совершения регистрационных действий с ними общественных отношений обусловили потребность в их законодательной регламентации.

Содержание регистрации ТС нормативно определено как совокупность регистрационных и иных действий. Данное определение – излишне обобщенное, и для его уточнения требуется обращение к ст. 10 Закона № 283-ФЗ, в которой, во-первых, указан перечень возможных регистрационных действий; во-вторых, дана дефиниция регистрационного действия – «действие регистрационного подразделения по установлению или изменению регистрационных данных транспортного средства, замене документов, идентифицирующих транспортное средство» [5]. Из этого следует то, что регистрационные подразделения Госавтоинспекции продолжают играть роль ключевого субъекта регистрации ТС, наряду с этим согласно ч. 2 ст. 4 Закона № 283-ФЗ регистрационные подразделения могут действовать как самостоятельно, «так и во взаимодействии со специализированными организациями, участвующими в государственной регистрации транспортных средств» [5]. Следовательно, в процесс регистрации ТС был включен новый участник – специализированные организации, к которым относятся изготовители ТС и их представители (дилерские центры).

Регистрация ТС с помощью специализированной организации избавляет собственника ТС от необходимости посещения

Госавтоинспекции, так как всю цепочку необходимых действий от его имени осуществляет специализированная организация. Данная новелла направлена на упрощение регистрационного процесса для владельцев автомобилей, между тем воспользоваться услугами дилерского центра по регистрации ТС возможно только в случае приобретения нового автомобиля – при регистрации ТС, ранее участвовавшего в дорожном движении, его собственник по-прежнему должен обращаться в Госавтоинспекцию.

Помимо специализированных организаций, Закон № 283-ФЗ вводит еще одного участника процесса регистрации ТС – изготовителей государственных регистрационных знаков ТС. Статус изготовителя государственных регистрационных знаков могут получить юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые соответствуют требованиям, указанным в ст. 23 Закона № 283-ФЗ; их данные включаются в специальный реестр. На изготовителей государственных регистрационных знаков возложены прежде находившиеся в ведении Госавтоинспекции полномочия по выдаче данных знаков собственнику ТС, в то время как за Госавтоинспекцией остается обязанность присвоения автомобилю государственного регистрационного номера [6].

Соответственно, в процесс регистрации ТС были включены новые субъекты, которые получили ранее закрепленные за Госавтоинспекцией полномочия и обязанности. Учитывая важность института регистрации ТС, также был введен и контроль за деятельностью данных субъектов, что позволило, с одной стороны, оптимизировать функции МВД России, а с другой – не исключать государственное присутствие в данной сфере, как это было реализовано при реформировании системы контроля технического состояния ТС, включая техосмотр ТС, на котором необходимо остановиться далее.

До начала 2010-х гг. Госавтоинспекция обладала широкими полномочиями на этапах производства и эксплуатации ТС:

- 1) контроль за конструкцией ТС при их производстве и сертификации;
- 2) контроль за конструкцией ТС при выдаче организациям-изготовителям бланков паспорта ТС и паспорта шасси ТС;
- 3) контроль за конструкцией и техническим состоянием ТС, находящихся в эксплуатации.

Затем произошел ряд изменений, значительно сокративших полномочия Госавтоинспекции в данной области: принят Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7]; Приказом МВД России от 22 дека-

бря 2014 г. № 1123 «О признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России и отдельных предписаний нормативных правовых актов МВД России» [8] отменены прежние нормативные правовые акты и административные регламенты. В результате реформ первой половины 2010-х гг. функция по проведению техосмотра была передана коммерческим организациям, что обусловило изменения в структуре Госавтоинспекции, в том числе значительное сокращение штата сотрудников технического надзора [9].

Полномочия были делегированы операторам техосмотра – юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, включая дилеров, аккредитованным в установленном порядке на право проведения техосмотра [9]. Контроль системы техосмотра был возложен на Российский союз автостраховщиков (некоммерческую корпоративную организацию, представляющую собой единое общероссийское профессиональное объединение, основанное на принципе обязательного членства страховщиков, осуществляющих обязательное страхование гражданской ответственности владельцев ТС), а сам техосмотр утратил статус «государственного».

Практика показала неэффективность ослабления государственного присутствия в области контроля технического состояния ТС, выразившуюся в снижении его качества, приоритете коммерческой составляющей, когда диагностические карты продавались без проведения фактического осмотра ТС, несоответствии операторов техосмотра установленным для аккредитации критериям и др.

В итоге новые реформы были направлены на частичное возвращение Госавтоинспекции ранее утраченных полномочий, в том числе по контролю за организацией и проведением техосмотра, а также участию в техосмотре автобусов [10].

Помимо непосредственного делегирования функций, также популярным становится развитие сотрудничества с негосударственными организациями в формате государственно-частного партнерства. Ярким примером в области ОБДД является сфера внедрения цифровых инноваций, включая беспилотный транспорт, в которой ведется весьма активное сотрудничество с различными организациями при разработке новых требований и норм для регулирования использования цифровых технологий. Среди них следует выделить Национальную технологическую инициативу (далее – НТИ) – некоммерческую организацию, созданную в 2014 г. для объединения представителей бизнеса и экспертных сообществ с целью развития в России перспективных технологических рынков и отраслей. В составе НТИ присутствует проект НТИ «Автонет», задача которого – развитие услуг, систем

и современных ТС на основе интеллектуальных платформ, сетей и инфраструктуры, а в качестве ключевых технологий выступают беспилотный транспорт и интеллектуальные транспортные системы.

Распоряжением Правительства РФ от 25 марта 2020 г. № 724-р была утверждена Концепция обеспечения безопасности дорожного движения с участием беспилотных транспортных средств на автомобильных дорогах общего пользования (далее – Концепция). Концепция направлена на снятие административных барьеров и разработку согласованных нормативных требований в целях поддержки безопасной интеграции беспилотных транспортных средств с традиционными участниками дорожного движения и повышения качества предоставляемых транспортных услуг [11].

Концепция – это один из базовых правовых документов в области внедрения беспилотного транспорта, который включает: 1) терминологический аппарат; 2) принципы обеспечения безопасности дорожного движения с участием беспилотного транспорта; 3) рекомендации по организации безопасной эксплуатации беспилотных автомобилей; 4) раздел о допуске к эксплуатации и методах проверки автоматизированного транспорта и др.

Значение Концепции заключается в ее комплексности, учете различных факторов, влияющих на функционирование беспилотного (автоматизированного) транспорта. В то же время формирование нормативного правового регулирования в этой сфере осложняется наличием определенного конфликта между правилами, регламентирующими движение «обычных» и беспилотных ТС. Для широкой эксплуатации высокоавтоматизированных ТС необходимо создание нового свода правил, который позволил бы безопасно интегрировать их в процесс дорожного движения. В этом важную роль играет НТИ «Автонет», реализующее деятельность по участию в формировании необходимой нормативной правовой базы и новых технических требований на основе утвержденной Правительством РФ «дорожной карты» [12] в сотрудничестве с органами государственной власти и организациями.

Нормативная база в этой области разрабатывается уже длительное время, но ее внедрение предполагается в «тестовом» режиме в рамках Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [13]. Согласно положениям данного Закона по ряду направлений деятельности возможно введение специального регулирования, отличающегося от общего регулирования и имеющего ограниченный во времени характер. «Проектирование, производство

и эксплуатация транспортных средств, в том числе высокоавтоматизированных транспортных средств и беспилотных воздушных судов, аттестация их операторов, предоставление транспортных и логистических услуг и организация транспортного обслуживания» [13] являются направлениями разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций, в рамках которых могут устанавливаться экспериментальные режимы. Перечень таких направлений не закрыт, и в дальнейшем он может быть дополнен другими областями цифровизации дорожного движения.

Таким образом, все больше негосударственных участников вовлекаются в процесс ОБДД и получают публичные функции, ранее присущие органам государственной власти. Полагаем, что само по себе делегирование – вполне рациональный процесс развития новых форм управления общественными интересами в условиях дифференциации отношений, однако, учитывая важность публичных функций, их передача иным субъектам должна быть максимально четко урегулирована, а осуществление ими своей деятельности должно оцениваться на предмет как соответствия законодательству, так и общей эффективности.

В области ОБДД наиболее характерный пример «неудачного делегирования» стала передача функции по осуществлению технического осмотра ТС коммерческим организациям и практически полная утрата позиций техосмотра как государственного института. В течение десяти лет техосмотр огромного количества автомобилей, участвующих в дорожном движении, по факту не осуществлялся, при этом у надзорного органа отсутствовали действенные механизмы влияния на эту сферу. В связи с этим полагаем, что делегирование должно осуществляться постепенно, с сохранением у государственных органов контроля за деятельностью субъектов, получивших публично значимые функции. Требуется также дальнейшее развитие научных представлений о сущности и содержании категории делегирования и нормативное урегулирование основ (прежде всего базовых принципов, порядка и форм) этого процесса.

Список литературы

1. Ястребов, О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям / О.А. Ястребов // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. – 2016. – № 5. – С. 31–39.
2. Романовская, О.В. Политико-правовое учение М. Ротбарда и основы сервисного государства в России / О.В. Романовская // Наука. Общество. Государство : электронный научный журнал. – 2018. – Т. 6, № 1 (21). – URL: <http://esj.pnzgu.ru> (дата обращения: 15.02.2023).

3. Романовская, О.В. Конституционные принципы делегирования властных полномочий / О.В. Романовская // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. – 2018. – № 1 (45). – С. 5–14.

4. Каложный, Ю.Н. Основные научные подходы к формированию новых форм обеспечения безопасности дорожного движения / Ю.Н. Каложный // Российская юстиция. – 2020. – № 4. – С. 46–49.

5. О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 32 (ч. I), ст. 5076.

6. Майоров, В.И. Изменение компетенции Госавтоинспекции в области государственной регистрации транспортных средств / В.И. Майоров // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы: сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции VII Саратовские административно-правовые чтения. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2021. – С. 96–100.

7. О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России и отдельных предписаний нормативных правовых актов МВД России : приказ МВД России от 22 декабря 2014 г. № 1123. – URL: <https://mvd.rf/mvd/documents/20120328164545/item/3087451/> (дата обращения: 12.02.2023).

9. Майоров, В.И. К вопросу о расширении полномочий Госавтоинспекции в области контроля и надзора за техническим состоянием транспортных средств / В.И. Майоров, В.В. Денисенко // Правопорядок: история, теория, практика. – 2020. – № 2 (25). – С. 24–27.

10. Об утверждении Правил организации и проведения технического осмотра автобусов : постановление Правительства РФ от 23 мая 2020 г. № 741 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении Концепции обеспечения безопасности дорожного движения с участием беспилотных транспортных средств на автомобильных дорогах общего пользования : распоряжение Правительства РФ от 25 марта 2020 г. № 724-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию законодательства и устранению административных барьеров в целях обеспечения реализации Национальной технологической инициативы по направлению «Автонет» : распоряжение Правительства РФ от 29 марта 2018 г. № 535-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

V. M. Redkous,
Doctor of Law, Professor,
Leading Researcher of the Sector
of Administrative Law and Administrative
Process of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Science
rwmmos@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-123-132

О ПЕРСПЕКТИВАХ ОБРАЗОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА НА ОСНОВЕ НОВЫХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в статье показаны перспективы образования в Российской Федерации нового федерального округа, включающего новые российские субъекты – Донецкую Народную Республику (далее – ДНР), Луганскую Народную Республику (далее – ЛНР), Запорожскую область и Херсонскую область, – и введения в нем института полномочного представителя Президента России с учетом действия разнообразных факторов, в том числе военного положения и проведения специальной военной операции.

Ключевые слова: конституционное развитие, государственное управление, федеративное устройство, субъект РФ, власть, федеральный округ, полномочный представитель Президента РФ, полномочия, военное положение, специальная военная операция.

ON THE PROSPECTS FOR THE FORMATION OF A FEDERAL DISTRICT ON THE BASIS OF NEW SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: the article shows the prospects for the formation of a new federal district in the Russian Federation, including new Russian subjects – the Donetsk People's Republic (hereinafter – the DPR), the Luhansk People's Republic (hereinafter – the LPR), the Zaporozhye region and the Kherson region – and the introduction of the institute of the plenipotentiary representative of the President of Russia in it, taking into account the action of various factors, including military provisions and conduct of a special military operation

Keywords: constitutional development; public administration; federal structure; subject of the Russian Federation; government; federal district; plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation; powers; martial law; special military operation.

Вполне закономерным результатом разрешения межгосударственных противоречий, прежде всего в области обеспечения международной и национальной безопасности, возникших между Российской Федерацией и государствами так называемого западно-

го мира, которые используют военные, материальные, информационные, человеческие и иные ресурсы соседнего государства для нанесения непоправимого ущерба России, явилось принятие в Российскую Федерацию новых субъектов – ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей [1]. Не исключено и наиболее вероятно, что в перспективе новые субъекты федерации будут объединены в рамках одного региона, который получит свое название. Соответствующие предложения и об этом уже поступают [2]. С учетом сложившихся обстоятельств усилился научный интерес к вопросам правового положения как самих федеральных округов [3], так и правового положения полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе [4], статус которого имеет как конституционно-правовое, так и административно-правовое содержание [5; 6].

Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (далее – Указ № 849) [7] утверждены Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе и Перечень федеральных округов, включающий: Центральный федеральный округ (центр округа – г. Москва), Северо-Западный федеральный округ (центр округа – г. Санкт-Петербург), Южный федеральный округ (центр округа – г. Ростов-на-Дону), Северо-Кавказский федеральный округ (центр округа – г. Пятигорск), Приволжский федеральный округ (центр округа – г. Нижний Новгород), Уральский федеральный округ (центр округа – г. Екатеринбург), Сибирский федеральный округ (центр округа – г. Новосибирск), Дальневосточный федеральный округ (центр округа – г. Владивосток).

Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе определяет основные элементы правового положения этого должностного лица, а именно предназначение полномочного представителя, его задачи и функции, предоставляемые ему права, организация и обеспечение деятельности полномочного представителя. Основные элементы в целом позволяют решать полномочным представителям возлагаемые на них задачи. Однако в тексте данного указа отсутствуют конкретные обязанности полномочных представителей, выделенные в соответствующий раздел. Об обязанностях полномочных представителей мы можем судить по выполняемым ими функциям. В теории административного права под функциями подразумеваются основные направления деятельности субъекта управления в отношении объекта управления для решения стоящих перед ним задач. Тогда, например, ряд «функций-обязанностей» полномочных представителей можно объединить в рамках определенных направле-

ний деятельности. Так, взаимодействия с государственными органами субъектов федерации и органами местного самоуправления, то есть с органами публичной власти субъектов, объединяемых рамками определенного федерального округа. Аналогично можно поступить и в отношении кадровых и иных функций данных должностных лиц.

Кроме того, в Указе № 849 ничего не говорится об ответственности полномочных представителей и сотрудников аппаратов полномочных представителей, обеспечивающих решение возложенных на полномочных представителей задач. Очевидно, что в случае совершения правонарушений они будут привлечены к юридической ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации, однако даже «бланкетного намека» на это рассматриваемый указ не содержит.

Обращаясь к более современному этапу развития данной структуры государственного управления, А. А. Долгополов отмечает, что правовой статус полномочных представителей Президента в федеральных округах должен быть более детально регламентирован в федеральном законодательстве [8]. С этим утверждением необходимо согласиться. Тем более, что концептуально-правовые основы совершенствования правового статуса полномочных представителей с достаточной степенью определенности заложены в трудах ученых, исследовавших полномочия главы Российского государства (А. М. Будаев, С. С. Заикин, С. В. Кабышев, В. В. Комарова, А. А. Кондрашев, О. Е. Кутафин, В. А. Лебедев, С. В. Нарутто, В. В. Невинский, А. М. Осавелюк, Е. А. Осавелюк, А. А. Панов, Е. С. Шугрина и др.) [9; 10], а также статус так называемых вспомогательных государственных органов [11], к которым относят и институт полномочных представителей Президента. А. М. Осавелюк на этой основе выдвинул такое определение вспомогательных органов: «Вспомогательный государственный орган – это организация государственных служащих, профессионально выполняющих координационные, консультативные, экспертные и иные функции, установленные государством для обеспечения деятельности высших органов государственной власти» [12].

В юридической литературе правомерно поднимаются вопросы совершенствования правового положения полномочных представителей Президента в федеральных округах [13; 14]. Предложения поступают самые разные: от встраивания полномочных представителей в систему исполнительной власти страны до значительного расширения их полномочий, позволяющих принимать гораздо больший объем императивных решений в отношении органов государственной власти субъектов федерации. К этим предложениям необходимо относиться

взвешенно, не нарушая общий принцип функционирования указанного института: представление Президента РФ путем обеспечения реализации конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа.

Необходимо все-таки более обдуманно формулировать предложения по совершенствованию правового положения полномочных представителей. Так, А. В. Солдатова в качестве проблемы выделяет то обстоятельство, что, по ее мнению, «полпред выступает своего рода посредником между населением и государственными структурами по работе с обращениями граждан, самостоятельно не решая их проблемы. На данную форму приходится значительная часть деятельности его аппарата». По мнению А. В. Солдатовой, «исключение полномочного представителя как связующего звена из данной работы позволит сократить время рассмотрения обращений граждан за счет взаимодействия с государственными органами напрямую, с другой стороны, повысить эффективность деятельности по работе с обращениями граждан» [15]. Данное заявление является очень спорным и по своей сути противоречащим ст. 33 Российской Конституции, в которой закреплено, что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» [16]. В абз. 7 п. 7 Указа № 849 закреплено право полномочного представителя «направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан». Можно поспорить, право это полномочного представителя или обязанность, и в пользу второго суждения привести ряд весомых аргументов. Однако эти лица не должны игнорировать обращения граждан и уклоняться от работы с ними, обязаны действовать в пределах предоставленных полномочий в соответствии с российским законодательством.

Новые субъекты РФ сталкиваются с большими трудностями перехода в российскую государственность, усугубляющимися продолжающейся на их территории специальной военной операцией, введением военного положения, необходимостью восстановления и развития экономической, социальной систем, формирования государственных и политических институтов в соответствии с российским законодательством, устанавливающим особенности правового регулирования большинства общественных отношений на время установленного

переходного периода. Развитие новых российских регионов – это не только вопросы политики, экономики, социальной сферы, это прежде всего вопросы государственной безопасности нашей страны. Под ней В. Н. Казаков и Ю. Н. Туганов в узком смысле понимают состояние защищенности от преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства; государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления; правосудия; порядка управления, а в широком – если не саму национальную безопасность, то ее определенную часть с вариативным содержанием. Условно говоря, данные авторы полагают, исходя из общего понятия безопасности, которое относится ко всему государству, под государственной безопасностью можно понимать состояние защищенности основ конституционного (государственного) строя, органов государственной власти, территориальной целостности и суверенитета России от внутренних и внешних угроз [17; 18].

Рассматривая вопрос об образовании на базе новых регионов самостоятельного федерального округа, необходимо оценивать это управленческое решение с точки зрения его необходимости и возможности его осуществления.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что предназначением полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе является обеспечение реализации конституционных полномочий Президента как главы Российского государства в пределах федерального округа. Это обеспечивается непосредственным подчинением и подотчетностью полномочного представителя главе государства.

Основные задачи полномочного представителя определены в п. 5 Указа № 849. С учетом сегодняшних реалий в случае принятия решения об образовании федерального округа на базе новых субъектов выполнение ряда задач полномочными представителями было бы проблематичным. В частности, это касалось бы организации в федеральном округе, образованном на основе новых субъектов федерации, работы по реализации органами государственной власти определяемых Президентом РФ основных направлений внешней и внутренней политики государства; а также организации в федеральном округе полномочным представителем контроля за исполнением принятых федеральными органами государственной власти решений. Это связано с тем, что в новых регионах до настоящего времени не до конца сформированы региональные органы власти, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, то есть по мере их сформированности необходимость в полномочном представителе Президента РФ будет возрастать.

В настоящее время, основываясь на п. 5 Указа № 849, следует отметить, что наличие данного полномочного представителя Президента способствовало бы решению таких задач, как обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ; представление Президенту регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение главе государства соответствующих предложений.

Таким образом, налицо объективные причины как необходимости введения института полномочного представителя в федеральном округе, так и возможности его введения в последующем, через некоторое время после наступления более благоприятных для этого условий. Последнее обстоятельство признается весьма весомым, хотя бы потому, что в п. 4 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [19] устанавливается, что «на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся». В соответствии с названным Федеральным конституционным законом под военным положением понимается особый правовой режим, вводимый на российской территории или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом в случае агрессии в отношении Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии. Цель военного положения – создание условий для отражения или предотвращения агрессии против России.

С учетом того, что против территориальной целостности Российской Федерации применяется вооруженная сила, в соответствии с ч. 2 ст. 87 Конституции РФ и ст. 3 и 4 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» Указом Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 с нуля часов 20 октября 2022 г. на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей введено военное положение. В п. 3 данного Указа закреплено, что при необходимости в период действия военного положения могут применяться и иные меры, предусмотренные Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [20].

Об отношении высшего руководства страны к вопросу создания федерального округа на основе новых субъектов РФ говорится в материале, подготовленном А. Прах и А. Винокуровым. Отмечено, что важнейшим фактором, говорящим о необходимости образования федерального округа, является необходимость контролировать инте-

трационные процессы в новых регионах. Однако также отмечается, что существующая неопределенность как в границах этих субъектов, так и в самом их количестве, лишает смысла создавать новый федеральный округ [21; 22]. Необходимость в этом может возникнуть после окончания специальной военной операции и проведения в новых субъектах выборов в органы власти, то есть при принятии решения о создании федерального округа и ведения института представителя Президента РФ в федеральном округе приоритет будет отдаваться необходимости выполнения полномочным представителем координационных задач и полномочий, в числе которых обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе, организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями, разработки совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа, и ряда других.

Однако нельзя забывать и об остальных функциях полномочных представителей, закрепленных в п. 6 Указа № 849, осуществление которых во многом будет способствовать развитию новых субъектов: осуществление в федеральном округе анализа эффективности деятельности правоохранительных органов, состояния их кадровой обеспеченности, внесение Президенту РФ соответствующих предложений в рассматриваемой области; организация контроля за исполнением нормативных правовых актов федерального уровня, в том числе принятых федеральных законов, указов и распоряжений, поручений и указаний Президента, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также за реализацией в федеральном округе различных федеральных программ; участие в работе органов государственной власти субъектов, а также находящихся в пределах федерального округа органов местного самоуправления; организация проведения по поручению Президента согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, находящимися в пределах федерального округа; внесение Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина, и ряде других.

Считаем, что в настоящее время еще не сложились условия для принятия решения Президентом РФ о создании нового федерального округа и образования в нем института полномочного представителя. Несомненно, соответствующее решение будет принято, так как это будет способствовать ускорению интеграции новых субъектов в единое российское политическое, правовое, экономическое и культурное пространство, укреплению национальной безопасности Российской Федерации.

На наш взгляд, развитию научных представлений о роли полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в контексте обеспечения национальной безопасности могут послужить результаты соответствующих сравнительно-правовых исследований [23; 24]. Использование приемлемого для России положительного зарубежного опыта позволит обогатить российское законодательство правовыми средствами, которые сделают возможным повысить статус данных полномочных представителей в новых условиях государственного управления.

Список литературы:

1. Редкоус, В.М. О правовом положении полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе / В.М. Редкоус // Образование. Наука. Научные кадры. – 2023. – № 1. – С. 111–115.
2. В Крыму предложили объединить новые регионы в один федеральный округ // Рамблер. – URL: https://news.rambler.ru/politics/50315261/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 05.03.2023).
3. Сухондяева, Т.Ю. О проблемах федеративного устройства, административно-территориального и военно-административного деления Российской Федерации / Т.Ю. Сухондяева // Сетевой электронный научно-популярный журнал частного и публичного права. – 2018. – № 1. – С. 83–89.
4. Черкасов, К.В. О сущности института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах / К.В. Черкасов // Закон и право. – 2008. – № 3. – С. 42–43.
5. Виноградова, Е.В. 85 лет на службе государству и академической науке: краткий обзор международной научной конференции (8 октября 2021 г.) / Е.В. Виноградова, М.Н. Кобзарь-Фролова, А.Ю. Соколов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3.1(85). – С. 12–20.
6. Кобзарь-Фролова, М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие / М.Н. Кобзарь-Фролова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 2. – С. 192–203.
7. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849

(в ред. от 4 февраля 2021 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Долгополов, А. А. Институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах: правовой аспект / А. А. Долгополов // Вопросы российской юстиции. – 2021. – № 13. – С. 222–227.

9. Глава государства / А. М. Будаев, С. С. Заикин, С. В. Кабышев [и др.]. – М. : Проспект, 2023. – 400 с.

10. Кутафин, О. Е. Глава государства : монография / О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2013. – 558 с.

11. Осавелюк, А. М. Понятие и правовой статус вспомогательных государственных органов : монография / А. М. Осавелюк. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Лань, 2019. – 212 с.

12. Осавелюк, А. М. Вспомогательный аппарат высших органов государственной власти в механизме государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. М. Осавелюк. – М., 2006. – С. 11.

13. Акулич, И. А. Перспективы развития института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: политический аспект / И. А. Акулич // Via in tempore. История. Политология. – 2012. – № 1(120). – С. 261–265.

14. Тимохин, Н. В. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах: проблемы правового регулирования и основные направления совершенствования / Н. В. Тимохин // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 4. – С. 38–41.

15. Солдатова, А. В. Роль института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах / А. В. Солдатова // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий : матер. II Междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 18–20 апреля 2016 г.) : в 2 т. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. – Т. 2. – С. 379–383.

16. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Текст Конституции, включающий новые субъекты Российской Федерации – Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область и Херсонская область, приведен в соответствие с официальной публикацией на официальном интернет-портале правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 6 октября 2022 г.

17. Казаков, В. Н. Государственная безопасность: политико-правовые проблемы и обоснования : монография / В. Н. Казаков, Ю. Н. Туганов. – М. : Граница, 2017. – 154 с.

18. Туганов, Ю. Н. Национальная, военная безопасность России и проблемы совершенствования законодательства о дисциплинарной ответственности военнослужащих / Ю. Н. Туганов // Проблемы национальной безопасности России – региональный аспект : матер. регионал. науч. конф., проведенной в рамках XXXII науч.-практ. конф. ЧитГУ : в 2 т. (Чита, 15–16 апреля 2005 г.) / председатель ред. совета Ю. Н. Резник. – Чита : Чит. гос. ун-т, 2005. – Т. 1. – С. 119–123.

19. О военном положении : федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 1 июля 2017 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей : указ Президента РФ от 19 октября 2022 г. № 756 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 43, ст. 7381.

21. Новые регионы не идут окружным путем. В федеральную административную вертикаль они пока включаются напрямую. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5873570> (дата обращения: 17.03.2023).

22. Вписаться в Россию. Как будет проходить управленческая интеграция новых субъектов РФ. – URL: https://www.kommersant.ru/doc/5651012?from=doc_yrez (дата обращения: 18.03.2023).

23. Редкоус, В.М. О совершенствовании сравнительных административно-правовых исследований в области обеспечения национальной безопасности государств – участников СНГ / В.М. Редкоус // Проблемы национальной безопасности России: уроки истории и вызовы современности : сб. ст. Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием: к 85-летию Краснодарского края (Сочи, 4–8 ноября 2022 г.) / отв. ред. А.А. Зайцев. – Краснодар : Перспективы образования, 2023. – С. 385–390.

24. Редкоус, В.М. Проблемы формирования административно-правовой основы обеспечения национальной безопасности в государствах – участниках СНГ / В.М. Редкоус // Национальная безопасность в условиях глобализации: формы и средства реализации : сб. ст. I Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием (Тамбов, 24 июня 2022 г.). – Тамбов : Державинский, 2022. – С. 21–41.

Л. Н. Сморчкова,
доктор юридических наук, доцент,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН

L. N. Smorchkova,
Doctor of Law, Associate Professor,
Leading Researcher of Administrative
Law and Administrative Process
Sector of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
l.smorchkova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-133-141

О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация: Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» вступил в силу более года назад, закончилась работа по приведению в соответствие с ним нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, однако знаковых изменений в перераспределении полномочий органов государственной власти при осуществлении административно-правового регулирования не произошло, хотя правовые проблемы существуют. В статье рассматриваются некоторые из них, в том числе дискуссионный вопрос о возможности предоставления федеральным законодателем субъектам РФ полномочий по установлению административной ответственности за совершение административных правонарушений. Цель статьи – представить авторское видение конституционно-правового разрешения рассматриваемых проблем. Для достижения поставленной цели были использованы общенаучные методы материалистической диалектики, а также частнонаучные и специально-юридические методы (структурно-функциональный, сравнительно-правовой, правового моделирования), достижения теории права, науки конституционного и административного права. Автор приходит к выводу, что необходимо кардинально изменить концепцию законодательства об административных правонарушениях, сформировав ее по трем уровням с определением сфер «общего интереса», правонарушения в которых должны быть, безусловно, кодифицированы на федеральном уровне, а также с возможностью установления административной ответственности в федеральных законах, имеющих специальный характер (второй уровень), в том числе на уровне законов субъектов РФ (третий уровень).

Ключевые слова: предмет совместного ведения, административное законодательство, субъект РФ, полномочия органа государственной власти, административная ответственность.

ON THE DISTRIBUTION OF THE SCOPE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION

Abstract: Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 “On the General Principles of Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation”

entered into force more than a year ago, work has been completed to bring the regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation into line with it, however, significant changes in redistribution of powers of public authorities in the implementation of administrative and legal regulation did not occur, although legal problems exist. The article discusses some of them, including the debatable issue of the possibility of granting the federal legislator to the constituent entities of the Russian Federation the authority to establish administrative responsibility for committing administrative offenses. The purpose of the article is to present the author's vision of the constitutional and legal resolution of the problems under consideration. To achieve this goal, general scientific methods of materialistic dialectics were used, as well as private scientific and special legal methods (structural-functional, comparative legal, legal modeling), achievements in the theory of law, the science of constitutional and administrative law. The author comes to the conclusion that it is necessary to radically change the concept of legislation on administrative offenses, forming it at three levels with the definition of areas of «general interest», offenses in which must be unconditionally codified at the federal level, as well as with the possibility of establishing administrative responsibility in federal laws, having a special character (second level), including at the level of laws of the constituent entities of the Russian Federation (third level).

Keywords: *subject of joint jurisdiction, administrative legislation, subject of the Russian Federation, powers of a public authority, administrative responsibility.*

Национально-территориальный федерализм, положенный в основу формы государственного устройства России, подразумевает, что правовая и политическая определенность статуса субъекта Российской Федерации формируется путем централизации возможных вопросов государственного строительства в функциях Российской Федерации и определения совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации; за пределами этих изъятий субъект Российской Федерации обладает полной государственной властью [1, с. 50].

В п. «к» ст. 72 Конституции РФ, определяющей вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ и, по сути, воплощающей внутреннюю сущность российского федерализма, закреплено, что в совместном ведении находится, в частности, административное законодательство.

Как известно, законодательство представляет собой форму права, содержа в себе правовые нормы, воздействующие на общественные отношения, и придавая им юридическую силу. То есть, закрепляя в качестве предмета совместного ведения административное законодательство, Конституция РФ определяет, что и федеральные органы государственной власти, и органы государственной власти субъектов РФ обладают правотворческой компетенцией в сфере административно-правового регулирования.

Говоря о соотношении федеральных и субъектовых полномочий в рассматриваемом аспекте, прежде всего необходимо определиться с критериями, пределами и принципами разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ при их осуществлении. Разрешение этого вопроса при осуществлении административно-правового регулирования приобретает тем большее значение, чем обоснованнее видится необходимость использования все более абстрагированных подходов в правовом регулировании в условиях стремительно развивающихся общественных отношений, когда право с его традиционными средствами и механизмом правового воздействия объективно не в состоянии оперативно и в полной мере эффективно реагировать на происходящие в обществе изменения. Административное право, которому в большей степени, чем многим другим отраслям, свойственен императив, безусловно, нуждается в четком начальном определении, к чьему ведению относится административно-правовое регулирование в конкретно обозначенной сфере общественных отношений.

Административно-правовые вопросы потому и являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что в рамках охватываемого ими поля реализуется наиболее полная защита общепризнанных человеческих ценностей, провозглашенных и закрепленных в гл. 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина». При этом если для осуществления своих конституционных прав гражданам не всегда принципиально, на каком уровне власти будут решаться те или иные вопросы, то для исполнения обязанностей и тем более для установления запретов этот вопрос приобретает принципиальное значение.

В теории права под предметами ведения Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, совместного ведения понимаются области (сферы) общественных отношений, по поводу которых соответствующие публично-территориальные образования имеют властвующие возможности осуществлять правовое регулирование [2, с. 213].

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – сфера совпадающей или конкурирующей компетенции. Закрепленный в Конституции РФ закрытый перечень не подлежит расширенному толкованию, в том числе в конституциях и уставах субъектов федерации. Но поскольку сферы совместного ведения в любом случае определены в достаточно общем виде, можно говорить о принципе остаточности предметов ведения субъектов РФ при осуществлении правового регулирования во всех сферах общественных отношений.

Разграничение предметов ведения Российской Федерации, ее субъектов и соответствующих им властных полномочий органов государственной власти по правовому регулированию той или иной сферы общественных отношений возможно двумя основными способами – нормативным (путем прямого определения предметов ведения в правовых нормах конституций, уставов, законодательства) и договорным (путем заключения договора непосредственно между заинтересованными субъектами). При осуществлении административно-правового регулирования приоритетным выступает нормативный способ разграничения предметов ведения.

Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта РФ закреплены в гл. 7 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Часть 1 ст. 44 включает в себя 170 пунктов, содержащих полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ.

Абсолютное большинство закрепленных полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения имеют регулятивный характер и нацелены на позитивную реализацию прав и интересов граждан при добросовестном исполнении возложенных обязанностей. Многие из них имеют административно-правовое содержание, например полномочия, касаемые осуществления контроля, надзора, лицензирования, государственной регистрации, ведения реестров и многие другие, поскольку административно-правовое регулирование в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов обеспечивает функционирование всего правового механизма в широком смысле [3, с. 10–11].

Возложение полномочий регулятивного характера по вопросам совместного ведения на органы государственной власти субъекта РФ, как правило, не является источником конфликтности в праве. Частично такие полномочия обусловлены наличием региональных особенностей, частично – снятием нагрузки с федерального бюджета, а также тем фактором, что организация развития некоторых сфер именно на субъектном уровне более целесообразна и эффективна.

Спорность представляет собой вопрос относительно разграничения полномочий по установлению административной ответственности и ее применению. Согласно п. 54 ч. 1 ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах

Российской Федерации» в круг полномочий органов государственной власти субъектов РФ входит установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, а также определения подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, организации производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ. И эта норма вполне коррелирует ст. 1.3.1 КоАП РФ.

Действительно, разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов при осуществлении административно-правового регулирования основано на остаточном принципе – все, что не регулируется на федеральном уровне, в том числе в КоАП РФ, может быть урегулировано на уровне субъектов федерации, если данный вопрос признается социально значимым и требующим средств правового воздействия в том или ином регионе.

В отсутствие исчерпывающих перечней исключительного ведения Российской Федерации в области административно-правового регулирования каков должен быть основной критерий при осуществлении ранее неурегулированных отношений – требуется ли для регулирования тех или иных отношений именно федеральный уровень и насколько детальным может и должно быть регулирование именно на федеральном уровне? Или субъект федерации свободен в выборе предмета правового регулирования и его пределов и тем самым, возможно, предвосхищает федеральное регулирование?

С нашей точки зрения, в данном случае, помимо признания того, что данные общественные отношения действительно требуют правового воздействия, также необходимо оценить, имеются ли региональные особенности, которые необходимо учитывать при осуществлении административно-правового регулирования, либо общенациональное (универсальное) регулирование, в том числе в части установления санкций, и будет одинаково эффективно в различных регионах.

При этом возникает еще одна правовая проблема. Как быть в тех случаях, когда административно-правовое регулирование уже осуществлено на федеральном уровне без учета имеющихся региональных особенностей, соответственно, установлена санкция за нарушение без учета региональных особенностей либо не установлена из-за особенностей процесса правотворчества на федеральном уровне? Ведь в этом случае органы государственной власти субъекта РФ, по сути, бессильны в защите прав и интересов граждан своего региона, а это подрывает конституционные основы российского федерализма.

Приведем житейский пример: выгул домашних животных в крупных поселениях и выгул (выпас) домашних животных (скота) в сельской местности – должна ли быть одинаковой административная ответственность за необеспечение уборки продуктов жизнедеятельности животного в местах и на территориях общего пользования (а такая обязанность закреплена в ст. 13 Федерального закона от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)?

С бытовой точки зрения очевиден отрицательный ответ, а с правовой предполагается одинаковая административная ответственность для всех местностей и регионов, ведь правовое регулирование осуществлено на федеральном уровне. Вот только поправки в КоАП РФ для его исполнения не приняты. И такие субъекты РФ, как города федерального значения, для которых описанная проблема является крайне актуальной, не могут самостоятельно ее решить, поскольку федеральное законодательство об административных правонарушениях содержит только общие нормы об ответственности за нарушения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Географические, климатические, экологические условия того или иного региона, безусловно, определяют особенности административно-правового регулирования в отношении животного и растительного мира, природных ресурсов. Например, генетические особенности отдельных народностей, проживающих на территории Российской Федерации, обуславливающие большую предрасположенность к какому-либо виду заболевания, должны учитываться как при регулировании вопросов санитарно-эпидемиологического благополучия населения того или иного субъекта, так при дифференциации административной ответственности за нарушения.

Перечень необходимых для учета в административно-правовом регулировании и тем более при установлении административно-правовой ответственности региональных особенностей априори невозможно составить централизованно, и решать такого рода проблемы, понятные жителям региона, доступнее на уровне органов государственной власти субъектов РФ. В этом аспекте вопрос эффективности административно-правового регулирования на федеральном уровне с неизбежным установлением единообразных санкций без учета региональных особенностей решается отрицательно.

Однако существует ли в рамках российской правовой системы механизм, допускающий возможность установления санкций за адми-

нистративные правонарушения в сфере урегулированных федеральным законодательством общественных отношений субъектами РФ? Да, и основан он на принципе делегирования полномочий. Так, ст. 45 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» устанавливает, что полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов РФ федеральными законами.

Определением Конституционного суда РФ от 1 октября 1998 г. № 145-0 «По запросу Законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности ч. 1 ст. 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» также разъяснено, что субъекты вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения, а при отсутствии такого федерального закона – осуществлять собственное правовое регулирование в области административной ответственности. Другие акты Конституционного Суда РФ (например, Постановление от 17 февраля 2016 г. № 5-П; Постановление от 15 июля 1999 г. № 11-П) поддерживают обозначенную точку зрения.

Несмотря на это, в науке административного права устоялось мнение, что предоставление федеральным законодателем субъектам РФ полномочий по установлению административной ответственности за совершение административных правонарушений не в полной мере соответствует конституционным положениям, а именно ст. 19, устанавливающей принцип равенства всех перед законом, а также ч. 3 ст. 55, закрепляющей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом [4, с. 49].

В противопоставление отметим, что на основе применения принципа делегирования полномочий построена вся система органов государственной власти и закрепление в федеральном законе порядка его реализации органами государственной власти субъекта РФ есть и воплощение принципа делегирования, и соблюдение конституционных положений. В принцип же равенства всех перед законом в условиях абстрактного формулирования (способа изложения) всех норм права, принятого в российской правовой системе, заложен совсем иной конституционно-правовой смысл.

В недавнем прошлом в чрезвычайной эпидемиологической ситуации Указом Президента РФ от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения

на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» высшим должностным лицам субъектов РФ был делегирован ряд полномочий, позволяющих разработать и реализовать комплекс ограничительных мероприятий, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавируса в субъекте РФ. И хотя буква закона не была вполне соблюдена, но принятые решения в духе закона, ставящего жизнь человека превыше всего, позволили оперативно противостоять распространению инфекции в регионах.

С.Г. Салмина справедливо полагает, что необходимо совершенствовать меры по четкому размежеванию предметов ведения и совершенствованию правового механизма поиска решений по разнообразным вопросам между Российской Федерацией и ее субъектами. В качестве одного из вариантов она предлагает по каждому предмету совместного ведения принимать федеральный конституционный закон, который бы закреплял рамочные (модельные) указания, общие принципы, общие подходы, а уже в этих границах субъект РФ будет принимать закон, учитывающий природные, географические, социально-экономические, территориальные и другие его особенности [5, с. 78].

На наш взгляд, такой подход избыточен, но то, что в федеральных законах, регламентирующих административно-правовую сферу, должен констатироваться и реализовываться принцип учета региональных особенностей, не вызывает сомнения, поскольку только таким путем в полной мере можно воплотить принцип федерализма в государственном устройстве.

Таким образом, при осуществлении административно-правового регулирования и определении его уровня, необходимо учитывать наличие особенностей регулируемых общественных отношений в различных субъектах РФ и при необходимости реализовывать принцип совместного ведения, закрепляя гипотезу и диспозицию на общедеральном уровне, а санкцию – ее вид и размер – на уровне субъекта федерации в зависимости от степени общественной вредности данного правонарушения именно для этого региона. Более того, необходимо каждый раз закреплять данное право субъекта РФ и его границы в самом федеральном законе и не забывать о комплексности правового регулирования, поскольку правила поведения, установленные в законе любого уровня без санкций, не работают.

В настоящее время в сфере законодательства об административных правонарушениях наблюдается тенденция к его абсолютной кодификации на федеральном уровне, что само по себе не позволяет

достичь какой-либо стабильности. Перманентно делящаяся правотворческая динамика также неизбежно вызывает пробельность и казуальность составов правонарушений и приводит к определенной бессистемности мер юридической ответственности. Тем более, что идея тотальной кодификации была максимально актуальной в период отсутствия современных информационно-поисковых технологий, позволяющих моментально выявить весь массив составов административных правонарушений в любой интересующей области общественных отношений, при том в действующей редакции.

В связи с этим видится новая концепция формирования трехуровневой системы законодательства об административных правонарушениях, в рамках которой должны быть определены сферы «общего интереса», правонарушения в которых должны быть, безусловно, закреплены на федеральном уровне (первый уровень – федеральный кодифицированный). В то же время необходимо допустить возможность установления административной ответственности в федеральных законах, имеющих специальный характер, действующих только в отдельных сферах и не имеющих «общего интереса» (второй уровень – федеральный некодифицированный). Такого рода федеральные законы путем прямого указания могут предоставлять возможность установления административно-правовых санкций субъектами РФ в зависимости от всего комплекса региональных особенностей и учитывая степень общественной вредности конкретно в данном субъекте РФ (третий уровень – субъектовый некодифицированный).

Список литературы:

1. Запольский, С.В. Совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: конституционные новеллы / С.В. Запольский, Л.Н. Сморчкова // Право и практика. – 2022. – № 2. – С. 50–55.
2. Елистратова, В.В. О разграничении понятий «компетенция», «предметы ведения» и «полномочия» / В.В. Елистратова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2010. – № 2. – С. 212–213.
3. Аникин, С.Б. О соотношении административного законодательства и предмета административно-правового регулирования совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации / С.Б. Аникин // Вестник РУДН. Сер. : Юридические науки. – 2009. – № 2. – С. 5–11.
4. Кожевников, О.А. Конституционно-правовые аспекты реализации субъектами Российской Федерации полномочий в области законодательства об административных правонарушениях / О.А. Кожевников // Правоприменение. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 43–51.
5. Салмина, С.Г. К вопросу правового регулирования предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов / С.Г. Салмина // Вестник Югорского государственного университета. – 2009. – Вып. 4. – С. 74–79.

А.И. Стахов,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
административного права и процесса
имени Н.Г. Салищевой,
Российского государственного
университета правосудия

A.I. Stakhov,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department
of Administrative Law and Process
named after N. G. Salishcheva,
Russian State University of Justice

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-142-154

СУДЕБНОЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИИ: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА, ИСТОЧНИКИ

Аннотация: на основе комплексного анализа ст. 10, 18, 72, 118, 126 Конституции РФ и отечественного административно-процессуального законодательства обосновывается выделение судебного административно-процессуального права России в системе процессуального права Российской Федерации. Раскрываются особенности предмета, метода, системы и источников административно-процессуального права России. В логической взаимосвязи раскрываются такие специальные категории, как «административное правосудие», «судебный административный процесс», «административное судопроизводство», «судебное административное дело» и другие, которые дают исчерпывающую характеристику судебного административно-процессуального права России.

Ключевые слова: административный процесс, судебный административный процесс, административное правосудие, административное судопроизводство, административно-процессуальное законодательство, публичная администрация, суд.

JUDICIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW OF RUSSIA: CONCEPT, SYSTEM, SOURCES

Abstract: on the basis of a comprehensive analysis of Articles 10, 18, 72, 118, 126 of the Constitution of the Russian Federation and domestic administrative procedure legislation, the separation of judicial administrative procedure law of Russia in the system of procedural law of the Russian Federation is justified. The features of the subject, method, system and sources of administrative procedural law of Russia are revealed. In a logical relationship, such special categories as «administrative justice», «judicial administrative process», «administrative proceedings», «judicial administrative case», etc. are revealed, which provide an exhaustive description of the judicial administrative procedural law of Russia.

Keywords: administrative process, judicial administrative process, administrative justice administrative proceedings, administrative procedural legislation, public administration, court.

Частью к ст. 72 Конституции Российской Федерации предопределяется разделение административно-процессуального законодательства и административного законодательства, тем самым

объективно обуславливая выделение в системе права Российской Федерации административно-процессуального права России наряду с административным правом, наглядно представленного в современной учебной литературе [1].

В настоящее время административно-процессуальное законодательство Российской Федерации состоит из многочисленных федеральных законов и законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов субъектов РФ и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, которые содержат множество принципов и норм, в совокупности образующие административно-процессуальное право России.

Соответственно, административно-процессуальное право России предлагается понимать в качестве отдельной (самостоятельной) подотрасли административно-процессуального права, которая сформировалась в российской правовой системе на основании Конституции РФ, содержит принципы и нормы административно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Учитывая общепризнанный подход к пониманию неразрывной взаимосвязи отдельных видов процессуального законодательства РФ с разрешаемыми юридическими делами, который длительное время используется в российской правовой системе (в частности, признание неразрывной взаимосвязи уголовного процессуального законодательства с разрешением уголовных дел, гражданского процессуального законодательства – с разрешением гражданских дел), будет логичным утверждать, что юридические дела, разрешаемые в соответствии с административно-процессуальным законодательством, называются административными делами. Часть таких юридических дел к настоящему моменту в Конституции РФ и текущем административном законодательстве получила такое общепризнанное название, как «административные дела», но при этом многочисленные виды административных дел имеют разнообразные неунифицированные названия (дела об административных правонарушениях, лицензионные дела и др.).

В силу конституционного разделения процессуальной деятельности судов и несудебных органов, проведенного в российской правовой системе посредством ст. 10, 18, 118, 126 Конституции РФ, конкретизированных в федеральных конституционных законах о судебной системе Российской Федерации [2–5], административные дела разрешаются судами (уполномоченными судьями) в соответствии с федеральным административно-процессуальным законодательством, а именно: в соответствии с Кодексом административного

судопроизводства РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях. В связи с этим данные административные дела логично называть *судебными административными делами*.

Между тем из анализа многочисленных федеральных законов и законов субъектов РФ, а также иных нормативными правовых актов, регулирующих правоприменительную деятельность органов публичной администрации (в т.ч. органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов), можно выделить правовые нормы, устанавливающие дескриптивную (описательную) информацию об административных делах, отнесенных к разрешению данными органами самостоятельно (без обращения в суд) либо посредством обращения в суд в целях разрешения дела по существу. Данные административные дела логично в обобщенном виде назвать *внесудебными административными делами*, а для характеристики указанных правовых норм использовать такие термины, введенные в научный оборот, как «индицирующие нормы и административно-индицирующие нормы» [6].

При таком подходе нормативного правового регулирования предлагается делить отечественное административно-процессуальное право на две подотрасли: 1) судебное административно-процессуальное право России; 2) внесудебное (исполнительное) административно-процессуальное право России.

Данное разделение административно-процессуального права отражает самостоятельность и одновременно интегративную связь судебного административного процесса с внесудебным (исполнительным) административным процессом, выделяемых в российской правовой системе [7–14].

Соответственно, *судебное административно-процессуальное право России* определим как совокупность процессуальных принципов и норм, регулирующих общественные отношения в ходе осуществления судебного административного процесса в Российской Федерации в интегративной взаимосвязи с принципами и нормами внесудебного (исполнительного) процессуального права.

Предмет судебного административно-процессуального права составляют общественные отношения между компетентным судом (уполномоченным судьей) и иными субъектами судебного административного процесса, складывающиеся по поводу разрешения судебных административных дел посредством отдельных видов административного судопроизводства, в совокупности составляющих судебный административный процесс.

С позиции изложенного *судебный административный процесс* – самостоятельная форма осуществления правосудия посредством отдельных видов административного судопроизводства. Уточняя данное исходное понимание, судебный административный процесс можно определить как совокупность отдельных видов административного судопроизводства, соответствующих категории разрешаемого судебного административного дела, которые подчинены единой цели, задачам и функциям административного правосудия. Следовательно, судебный административный процесс является самостоятельным видом правоприменительного процесса, который объединяет отдельные виды административного судопроизводства, осуществляемые Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами в соответствии со специальными федеральными законами, составляющими обособленную часть федерального административно-процессуального законодательства (судебное административно-процессуальное законодательство Российской Федерации).

Административное судопроизводство будет логичным рассматривать в качестве комплекса последовательных, срочных, документально оформляемых действий и решений компетентного суда (уполномоченного судьи) по разрешению судебного административного дела установленной категории, осуществляемых (реализуемых) судами поэтапно посредством возбуждения данного дела, подготовки дела к рассмотрению, рассмотрения дела по существу (судебного разбирательства), обеспечения исполнения решения, принятого по существу дела, а именно итогового (финишного) решения, которое логично называть *актом административного правосудия*.

Соответственно, *административное правосудие* понимается как процессуальный порядок разрешения судебных административных дел Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, арбитражными судами путем достижения баланса частных и публичных прав, законных (правовых) интересов в рамках отдельных видов административного судопроизводства, урегулированных Кодексом административного судопроизводства РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях на основании и в соответствии со ст. 10, 18, 46, 55, 72, 118, 126 Конституции РФ.

Судебное административное дело – документально оформляемый индивидуальный юридико-фактический вопрос, возникший из административных, административно-процессуальных, иных публичных правоотношений, который отнесен к компетенции суда и разрешается судом (уполномоченным судьей) посредством отдельного вида

административного судопроизводства, соответствующего категории разрешаемого дела.

Важно отметить, что судебный административный процесс имеет определенную систему, которую можно представить следующим образом (рисунок).



ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

Система судебного административного процесса

Учитывая представленную систему судебного административного процесса, будет логичным в структуре предмета судебного административно-процессуального права выделить систематизированные группы общественных отношений в зависимости от установленной категории разрешаемого судебного административного дела.

При таком подходе в структуре предмета судебного административно-процессуального права выделим:

1. *Общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления отдельных видов административного судопроизводства (говоря иначе, общественные отношения в рамках обособленных (автономизированных) категорий судебных административных дел).* В том числе:

1.1. *Общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления в полной мере урегулированного административного судопроизводства.* Например, общественные отношения, складывающиеся в ходе административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции по делам о ликвидации политических партий и иных общественных объединений; общественные отношения, складывающиеся в ходе административного судопроизводства по делам о привлечении к административной ответственности, осуществляемые арбитражными судами, и др.

1.2. *Общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления фрагментарно урегулированного административного судопроизводства.* Например, общественные отношения, складывающиеся в ходе административного судопроизводства, осуществляемого судами общей юрисдикции и арбитражными судами по делам об аннулировании лицензии; общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления арбитражными судами административного судопроизводства по делам о принудительном отзыве продукции, и др.

2. *Общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления отдельных видов судебного административного процесса (говоря иначе – общественные отношения в рамках объединяемых (консолидированных) обособленных категорий судебных административных дел и соответствующих им нескольких (двух и более) видов административного судопроизводства).* В том числе:

2.1. *Общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления комплексных видов судебного административного процесса.* Данные общественные отношения складываются в рамках нескольких (двух и более) видов административного судопроизводства, сгруппированных (объединяемых) в отдельный вид судебного административного процесса по признаку однородности основания разрешаемых судебных административных дел:

- *Общественные отношения, складывающиеся в ходе судебного административно-защитного процесса, осуществляемого судами общей юрисдикции, арбитражными судами, Верховным Судом Российской Федерации.* Данные общественные отношения складываются с обязательным участием судей, которые уполномочены осу-

ществлять административное правосудие в рамках различных видов административного судопроизводства по делам об административных спорах, объединяемых в единый судебный административно-защитный процесс. Стоит уточнить, что выделяемые общественные отношения складываются в рамках отдельных видов административного судопроизводства по делам об административно-правовосстановительных спорах, рассматриваемых в совокупности с различными видами административного судопроизводства по делам об административно-реабилитационных спорах.

▪ *Общественные отношения, складывающиеся в ходе судебного административно-принудительного процесса*, осуществляемого судами общей юрисдикции, Верховным Судом Российской Федерации. Указанные общественные отношения складываются с обязательным участием судей, которые уполномочены осуществлять административное правосудие в рамках нескольких видов административного судопроизводства по делам об административных деликтах, составляющих судебный административно-принудительный процесс (т.е. в рамках сгруппированных видов административного судопроизводства по делам об административно-наказуемых деликтах и административно-судопроизводства по делам об административно-понуждаемых деликтах).

▪ *Общественные отношения, складывающиеся в ходе судебного административно-санкционирующего процесса*, осуществляемого судами общей юрисдикции, Верховным Судом Российской Федерации. Данные общественные отношения складываются с обязательным участием судей, которые уполномочены осуществлять административное правосудие в рамках нескольких видов административного судопроизводства по делам о судебно-санкционируемых административных ограничениях, которые в совокупности составляют судебный административно-санкционирующий процесс.

2.2. *Общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления дифферентных видов судебного административного процесса* (говоря иначе, общественные отношения в рамках дифферентных категорий судебных административных дел).

Данные общественные отношения выделяются в структуре предмета судебного административно-процессуального права, учитывая характер связи разрешаемого судебного административного дела с предпринимательской или иной экономической деятельностью, осуществляемой физическими лицами или организациями. Как отмечалось ранее, данная связь судебных административных дел с предпринимательской или иной экономической деятельности предопределена

специальными конституционными нормами, составляющих правовую основу судебной системы в Российской Федерации.

▪ *Общественные отношения, складывающиеся в ходе судебного административно-внеэкономического процесса.* Данные общественные отношения возникают, изменяются и прекращаются в рамках многочисленных видов административного судопроизводства по делам, которые не связаны с осуществлением физическими лицами и организациями предпринимательской и иной экономической деятельности, и поэтому в совокупности составляют судебный административно-внеэкономический процесс. Обязательными субъектами данных общественных отношений являются судьи судов общей юрисдикции, а также судьи Судебной коллегии по административным делам и Президиума Верховного Суда Российской Федерации, уполномоченные разрешать судебные административные дела, не связанные с осуществлением физическими лицами и организациями предпринимательской или иной экономической деятельности (далее также – судьи компетентных судов общей юрисдикции и Верховного Суда РФ, уполномоченные осуществлять административное правосудие; судебные административно-внеэкономические дела).

▪ *Общественные отношения, складывающиеся в ходе судебного административно-экономического процесса.* Данные общественные отношения возникают, изменяются и прекращаются: в рамках многочисленных видов административного судопроизводства, которые напротив связаны с осуществлением физическими лицами и организациями предпринимательской и иной экономической деятельности и поэтому в совокупности составляют *судебный административно-экономический процесс*. Обязательными субъектами указанных общественных отношений являются судьи арбитражных судов, а также судьи Судебной коллегии по экономическим спорам и Президиума Верховного Суда Российской Федерации, уполномоченные разрешать судебные административные дела, связанные с осуществлением физическими лицами и организациями предпринимательской или иной экономической деятельности (далее также – судьи компетентных арбитражных судов и Верховного Суда РФ, уполномоченные осуществлять административное правосудие; судебные административно-экономические дела).

2.3. *Общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления индифферентных видов судебного административного процесса.* Данная группа общественных отношений выделяется в структуре предмета административно-процессуального права,

учитывая регулирующее воздействия специальных федеральных законов, которые предопределяют объединение отдельных разнородных видов административного судопроизводства. В рамках данной группы общественных отношений разнородные судебные административные дела подчинены ряду специальных задач административного правосудия. Так, например, под воздействием двух парных федеральных законов (Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации») в структуре предмета судебного административно-процессуального права объективно выделилась группа общественных отношений, в рамках которых суды разрешают разнородные по природе дела об административном принуждении и дела об административной защите, возникающие из контрольно-надзорных правоотношений, которые подчинены такой специальной задаче административного правосудия как *восстановление правового положения, существовавшего до возникновения нарушений обязательных требований* (данная специальная задача административного правосудия установлена ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»). Таким образом, можно утверждать то, что представленные общественные отношения складываются по поводу разрешения судебных административных дел, возникающих из контрольно-надзорных правоотношений в целях восстановления правового положения, существовавшего до возникновения нарушений обязательных требований (говоря иначе – *общественные отношения в ходе осуществления судебного административного процесса по делам, возникающим из контрольно-надзорных правоотношений*).

Под воздействием гл. 25 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК РФ) в структуре предмета судебного административно-процессуального права объективно выделилась группа общественных отношений, в рамках которых объединяются разнородные по природе (основанию и предмету) дела об административных деликтах и дела об административных спорах, а именно: дела о привлечении к административной ответственности и дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Указанные категории судебных административных дел, несмотря на существенные различия по основанию и предмету объединены посредством такой специальной категории как «дела об административных правонарушениях» и отнесены ст. 29

АПК РФ, ст. 23.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) к компетенции арбитражных судов. Представленные разнородные судебные административные дела подчинены такой специальной задаче административного правосудия как защита частных и публичных прав, законных интересов от административных правонарушений, которая предопределена ст. 1.2 КоАП РФ. Обобщая изложенное, можно резюмировать: выделяемые общественные отношения, складываются по поводу разрешения судебных дел об административных правонарушениях в целях защиты частных и публичных прав, законных интересов от данных правонарушений (говоря иначе – общественные отношения в ходе осуществления судебного административного процесса по делам об административных правонарушениях).

Метод судебного административно-процессуального права – метод формального определения границ, структуры, алгоритма действий и решений компетентного суда (уполномоченного судьи) по разрешению судебных административных дел установленной категории посредством административного судопроизводства в ходе осуществления судебного административного процесса.

С позиции изложенного подхода можно утверждать то, что метод судебного административно-процессуального права *юридически оформляет систему и структуру судебного административного процесса в единый комплекс*, так как определяет в совокупности границы, структуру, а также алгоритм действий и решений суда (уполномоченного судьи) по разрешению судебных административных дел установленной категории.

Система судебного административно-процессуального права – это внутреннее строение структурных элементов данной подотрасли административно-процессуального права Российской Федерации.

Элементами системы судебного административно-процессуального права являются:

1) *подотрасли судебного административно-процессуального права* (совокупность процессуальных принципов и норм, регулирующая общественные отношения, в ходе осуществления отдельных видов судебного административного процесса).

2) *институты судебного административно-процессуального права* (нормы и принципы, регулирующие общественные отношения в рамках отдельного подвида судебного административного процесса);

3) *субинституты судебного административно-процессуального права* (нормы и принципы, регулирующие общественные отношения в рамках отдельного вида административного судопроизводства);

4) *принципы судебного административно-процессуального права* – исходные, теоретически обобщенные начала (основы) правового регулирования общественных отношений, складывающихся в ходе осуществления судебного административного процесса;

5) *нормы судебного административно-процессуального права* – установленные Российской Федерацией общеобязательные правила поведения, регулирующие общественные отношения в ходе осуществления судебного административного процесса [10].

Источники судебного административно-процессуального права – правовые акты, оказывающие непосредственное либо опосредованное нормативное (упорядочивающее) регулирующее воздействие на общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в ходе осуществления судебного административного процесса.

При таком подходе среди множества правовых актов, относимых к источникам судебного административно-процессуального права, важно различать:

1) правовые акты, непосредственно упорядочивающие общественные отношения в ходе осуществления судебного административного процесса;

2) правовые акты, оказывающие опосредованное упорядочивающее воздействие на общественные отношения в ходе осуществления судебного административного процесса.

Правовые акты, непосредственно упорядочивающие общественные отношения в ходе осуществления судебного административного процесса, – правовые акты, которые устанавливают, изменяют или отменяют принципы и нормы судебного административно-процессуального права либо являются приоритетными (от лат. *prior* «первый, старший») для данных правовых принципов и норм. В том числе:

- Конституция Российской Федерации;
- законодательство о судебной системе Российской Федерации;
- международные договоры, применимые к судебному административному процессу;
- судебное административно-процессуальное законодательство Российской Федерации;
- федеральные законы, регулирующие деятельность публичной администрации, в ходе которой возникают судебные административные дела.

Правовые акты, оказывающие опосредованное нормативное регулирующее воздействие на общественные отношения, складывающиеся в ходе осуществления судебного административного процесса.

Важно отметить, что данные правовые акты *не устанавливают, не изменяют и не отменяют принципы и нормы судебного административно-процессуального права*, а также *не являются приоритетными для данных правовых принципов и норм*. При этом указанные правовые акты *развивают (раскрывают) регулирующее воздействие принципов и норм судебного административно-процессуального права*. В том числе:

а) устанавливают несоответствие Конституции РФ правовых актов, устанавливающих принципы и нормы судебного административно-процессуального права;

б) раскрывают содержание принципов и норм судебного административно-процессуального права посредством буквального, расширенного или ограниченного толкования;

в) устраняют пробелы судебного административно-процессуального права.

Соответственно, в данных правовых актах содержатся обобщения и правила, развивающие (раскрывающие) принципы и нормы судебного административно-процессуального права.

Учитывая изложенное, к правовым актам, развивающим (раскрывающим) регулирующее воздействие принципов и норм судебного административно-процессуального права, отнесем:

1. *Постановления Конституционного Суда Российской Федерации* по делам об установлении соответствия Конституции РФ правовых актов, содержащих принципы и нормы судебного административно-процессуального права.

2. *Постановления Пленума Верховного Суда РФ*, разъясняющие принципы и нормы судебного административно-процессуального права.

3. *Сохраняющие юридическую силу постановления Высшего арбитражного Суда Российской Федерации*, разъясняющие принципы и нормы судебного административно-процессуального права.

4. *Обзоры Президиума Верховного Суда Российской Федерации*, в которых разъясняются вопросы практики разрешения судебных административных дел.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод о том, что за три последних десятилетия (начиная с 1993 г.) судебное административное процессуальное право России сформировалось и приобрело самостоятельность в составе российской правовой системы по всем основным оценочным критериям, разработанным теорией государства и права (предмету, методу, системе, источникам).

Список литературы:

1. Административно-процессуальное право России : в 2 ч. : учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – 2-е изд., пер. и доп. – М. : Юрайт, 2021.

2. О судебной системе Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 1, ст. 1; 2022. – № 16, ст. 2592.

3. О Верховном Суде Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 6, ст. 550; 2022. – № 29 (ч. 1), ст. 5200.

4. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 898; 2022. – № 16, ст. 2592.

5. Об арбитражных судах в Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 18, ст. 1589; 2022. – № 16, ст. 2592.

6. Исполнительное административно-процессуальное право : учебник для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов. – М. : Юрайт, 2020.

7. Зеленцов, А. Б. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3–12.

8. Новые подходы современной теории административного процесса в России : монография / под ред. А. И. Стахова. – М. : РГУП, 2023.

9. Стахов, А. И. Интегративная теория административного процесса – единственно верная основа построения модели административного процесса / А. И. Стахов // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 3. – С. 313–327.

10. Судебное административно-процессуальное право России : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов, П. И. Кононов, Н. В. Ландерсон, С. А. Порываев. – М., 2023.

11. Стахов, А. И. Автономизация административного процесса в Российской Федерации как ключ к познанию его границ и структуры / А. И. Стахов // Административное право и процесс. – 2020. – № 11. – С. 8–15.

12. Стахов, А. И. О категорировании административных дел в Российской Федерации / А. И. Стахов // *Ex iure*. – 2020. – № 3. – С. 33–49.

13. Стахов, А. И. Судебные административные дела в административном процессе / А. И. Стахов // Вестник Саратовской государственной академии. – 2020. – № 4. – С. 162–174.

14. Стахов, А. И. Юридические дела, разрешаемые судами в ходе административного процесса / А. И. Стахов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 2 (88). – С. 94–101.

А. П. Шергин,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник
ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации

A. P. Shergin,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of FGKU «VNI
MIA of Russia», Honored Scientist
of the Russian Federation
sherginap@bk.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-155-162

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ КАК ФУНКЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦИОННОГО ПРОЦЕССА

Аннотация: в статье рассматриваются понятие, содержание и нормативное обеспечение административного преследования как функции административно-юрисдикционного процесса. Актуальность исследования этих вопросов обусловлена необходимостью раздельной кодификации материально-правовых и процессуальных норм об административной ответственности, приведения ее в соответствие с общей тенденцией парной кодификации материально-правовых и процессуальных норм деликтного законодательства. Сделан вывод о необходимости закрепления норм о функциях административно-юрисдикционного процесса.

Ключевые слова: функции административно-юрисдикционного процесса, административное преследование, защита прав участников функции административно-юрисдикционного процесса, проект Административно-юрисдикционного кодекса Российской Федерации.

ADMINISTRATIVE PROSECUTION AS A FUNCTION ADMINISTRATIVE-JURISDICTIONAL PROCESS

Annotation: the article deals with the concept, content and normative support of administrative prosecution as a function of the administrative-jurisdictional process. The relevance of the study of these issues is due to the need for separate codification of substantive and procedural norms on administrative responsibility, bringing it into line with the general trend of paired codification of substantive and procedural norms of tort legislation. It is concluded that the draft Administrative-Jurisdictional Code of the Russian Federation enshrined norms on the functions of the administrative-jurisdictional process.

Keywords: functions of the administrative-jurisdictional process, administrative prosecution, protection of the rights of participants in the function of the administrative-jurisdictional process, draft Administrative-Jurisdictional Code of the Russian Federation.

Гипотеза о раздельной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности становится в современных условиях реальной нормотворческой задачей. Ее реализация связана с подготовкой проектов нового КоАП РФ и Процессуального кодекса РФ по делам об административных пра-

вонарушениях. Разработка этих кодексов актуализирует потребность в научных исследованиях материально-правовых и процессуальных проблем административной ответственности. Одной из них является формирование теоретической модели административно-юрисдикционного процесса, включающей понятийный аппарат, функции, стадии, процессуальные средства. В настоящей статье предпринята попытка исследовать административное преследование как функцию административного процесса.

Любой вид юридической деятельности обусловлен какими-либо потребностями в решении социально значимых задач. Определение основных направлений их реализации связывается с понятием функций. Термин «функция» (лат. *function* – исполнение) имеет разнообразные трактовки в различных отраслях знаний. В правовой теории он отождествляется преимущественно с понятием основных направлений деятельности [1; 2].

Функции являются одной из основных характеристик административно-юрисдикционного процесса. Причем представители традиционных юридических процессов относят не без оснований функции к фундаментальным проблемам процессуальной науки, поскольку они определяют направления всей процессуальной деятельности, а не содержание отдельных процессуальных действий [3]. При этом они должны закрепляться (как это имеет место в УПК РФ) либо выводиться из содержания норм, составляющих юридический процесс (это характерно для КоАП РФ). Мы не случайно акцентируем внимание на нормативном характере процессуальных функций. Правоприменитель при разрешении дела об административном правонарушении руководствуется как общей направленностью процесса, так и конкретными правилами осуществления процессуальных действий.

Действующий КоАП РФ, в отличие от УПК РФ, не содержит нормы о функциях административно-юрисдикционного процесса, что повлекло его конструктивную незавершенность. Центральная норма процессуального раздела КоАП РФ (ст. 24.1) фактически сводит задачи производства по делам об административных правонарушениях к задачам одной из стадий процесса – рассмотрения дела по существу. Однако эта стадия лишь часть административно-юрисдикционного процесса и определение его функций следует выводить из содержания деятельности по реализации административной ответственности, в ходе которой устанавливается лицо, совершившее административное правонарушение, выявляется его виновность, собираются и оцениваются доказательства, применяется к нему определенный вид административного наказания. Исходя из этого, функциями данного вида

юридического процесса являются административное преследование и защита прав и законных интересов участников административно-юрисдикционного процесса. В отдельных работах высказывается мнение о том, что в административно-юрисдикционном процессе, так же как и в уголовном, есть две функции: обвинение и защита [4]. Мы не склонны распространять на рассматриваемые функции уголовно-процессуальную терминологию. Несмотря на близость двух юрисдикционных процессов приведенное отождествление их функций вряд ли оправданно. В уголовно-процессуальной доктрине и действующем УПК РФ термины «обвинение» и «уголовное преследование» используются как синонимы [5; 6; 7]. Для обозначения аналогичной функции административно-юрисдикционного процесса целесообразно использовать термин «административное преследование», который уже вошел в научный оборот и используется в действующем законодательстве.

Административное преследование – главная функция, предопределяющая содержание административно-юрисдикционного процесса, относящегося к инквизиционным типам юридических процессов [8, с. 9–22]. Это обусловлено самим его назначением как формы реализации административной ответственности. Однако административное преследование как функция рассматриваемого процесса не привлекла внимание современных исследователей. Исключение составляет кандидатская диссертация К.И. Разоренова, по мнению которого под функцией административного преследования в административно-юрисдикционном процессе следует понимать процессуальную деятельность субъектов административной юрисдикции, направленную на реализацию административной ответственности, осуществляемую на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, при помощи установленных нормами административно-деликтного законодательства процессуальных средств [9]. С таким определением рассматриваемой функции, в принципе, можно согласиться. Вместе с тем ее осуществление автор увязывает только с деятельностью субъектов административной юрисдикции, что не представляется точным. Деятельность данных правоприменителей ориентирована на установление оснований административной ответственности и выбор соответствующей меры административного наказания. Функция административного преследования осуществляется не только субъектами административной юрисдикции, к компетенции которых отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административных наказаний, но и другими органами (должностными лицами), уполномоченными выявлять

правонарушения лиц, их совершивших, собирать необходимые доказательства и осуществлять прочие действия, на что уже было обращено внимание ученых-административистов. Причем их процессуальная деятельность предполагает осуществление властных полномочий, о чем свидетельствует анализ норм разд. 4 КоАП РФ. Показательна в этом отношении сама терминология данных норм, в которых указывается на право соответствующих должностных лиц осуществлять задержание нарушителей, арест товаров и транспортных средств, привод и т.д.

Термин «административное преследование» получил локальное законодательное закрепление в действующем КоАП РФ. В соответствии со ст. 29.1⁶ Кодекса в случае совершения административного правонарушения на территории РФ иностранным юридическим лицом или иностранным гражданином, впоследствии оказавшимся за ее пределами, и невозможности производства процессуальных действий с его участием на территории РФ все материалы возбужденного и расследуемого дела об административном правонарушении передаются в Генпрокуратуру России, которая решает вопрос об их направлении в компетентные органы иностранного государства для осуществления административного преследования. Однако данная новелла увязана законодателем только с деятельностью по оказанию правовой помощи по делам об административных правонарушениях и не решает вопроса о нормативном закреплении функции административного преследования в административно-юрисдикционном процессе. При этом ст. 29.1⁶ не содержит определения понятия административного преследования.

Для сравнения обратимся к содержанию уголовно-процессуального закона. В соответствии с п. 55 ст. 5 УПК РФ под уголовным преследованием понимается «процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления». Абстрагируясь от уголовно-процессуальной терминологии и исходя из признания единства подходов к пониманию уголовного и административно-юрисдикционного процессов, на что обращали внимание многие ученые-административисты (А.В. Кирин, П.П. Серков и др.), попытаемся выделить ключевые термины для определения понятия «административное преследование». К ним надлежит отнести процессуальную деятельность, цель, субъекты административного преследования.

Процессуальная деятельность является содержанием функции административного преследования, состоит из процессуальных действий, предусмотренных законом, в ходе осуществления которых устанавливается лицо, совершившее административное правонарушение,

доказывается его виновность и иные обстоятельства, необходимые для реализации административной ответственности. Совокупность данных процессуальных действий формирует дело об административном правонарушении. Они структурированы в стадиях процесса, закрепленных в КоАП РФ: возбуждение дела об административном правонарушении (гл. 28), рассмотрение дела об административном правонарушении (гл. 29), пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (гл. 30), исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях (гл. 31–32), в которых определены последовательность процессуальной деятельности.

Обратим внимание на дискуссию о начале административного преследования, которое чаще всего связывается с моментом возбуждения дела об административном правонарушении. С этого момента лицо, совершившее правонарушение, обретает документально подтвержденный статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 25.1 КоАП РФ), право на защиту от административного преследования. Между тем зададимся вопросом, всегда ли начало административного преследования совпадает с моментом возбуждения дела? Ответа на этот вопрос в КоАП РФ нет, в то время как возможность осуществления отдельных процессуальных действий до возбуждения дела допускается (личный досмотр, досмотр вещей, отстранение от управления транспортным средством и др.). Такие действия затрагивают охраняемые законом права и интересы лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, т.е. фактически оно подвергается административному преследованию. Представители уголовно-процессуальной науки давно выработали свое понимание аналогичной ситуации с началом уголовного преследования, которое кратко и емко изложили Н. А. Якубович и А. Б. Соловьев, – началом уголовного преследования является момент первого процессуального действия [10]. Представляется целесообразным не только аналогичное доктринальное признание начала административного преследования, но и его нормативное закрепление в проекте Административно-юрисдикционного кодекса Российской Федерации, что является первостепенным.

Цель административного преследования вытекает из признания административно-юрисдикционного процесса как процессуальной формы реализации административной ответственности. Основная цель рассматриваемой функции – изобличение лица, в отношении которого ведется производство, в совершении административного правонарушения. Заметим, что аналогичная формулировка со-

держится в уголовно-процессуальном законе (п. 55 ст. 5 УПК РФ). К сожалению, в действующем КоАП РФ законодатель ограничился изложением задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1). Попытку определить цели данного производства предприняла Л.Ю.Зуева, по мнению которой производство по делам об административных правонарушениях своим назначением должно иметь: 1) защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц, потерпевших от административных правонарушений; 2) защиту личности от незаконного и необоснованного привлечения к административной ответственности, ограничения ее прав и свобод [6, с. 29]. С таким определением цели производства по делам об административных правонарушениях трудно согласиться. Во-первых, в нем предложено свести цели производства к институту защиты в широком плане (включая даже задачи законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ)), забывая о том, что данное производство является процессуальной формой административной ответственности. Именно поэтому главной функцией административно-юрисдикционного процесса является административное преследование лица, совершившего административное правонарушение, а цель этой функции – изобличение его с помощью доказательств в совершении деяния, за которое административно-деликтным законом установлена административная ответственность. Во-вторых, защита как функция административно-юрисдикционного процесса является производной от административного преследования. Она возникает постольку, поскольку есть потребность защиты прав участников этого процесса. А.А. Тюрина, обстоятельно исследовавшая функцию защиты в административно-юрисдикционном процессе, пишет, что данная функция предполагает наличие соответствующего источника нарушения законных прав участников процесса, которые исходят преимущественно от должностных лиц, которые не всегда используют надлежащим образом предоставленные им властные полномочия по реализации административной ответственности [6].

Субъекты административного преследования представлены широким кругом судей, органов и их должностных лиц. Включение в этот круг последних не вызывает сомнений. Именно должностные лица многочисленных органов исполнительной власти осуществляют доставку, административное задержание правонарушителей и иные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, налагают и исполняют административные наказания. Данные полномочия – составная часть их правового статуса, а для некоторых субъектов административного преследования включены

в основные задачи (направления) их деятельности. Так, Федеральный закон от 7 марта 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» к основным направлениям деятельности полиции относит предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Но какова роль суда (судей) в осуществлении функций административно-деликтного процесса? Они обладают самыми большими полномочиями в реализации административной ответственности (ст. 23.1 КоАП РФ), к их ведению отнесено право наложения всех предусмотренных законом видов административных наказаний, а применение административного ареста, лишение специального права, дисквалификации и других строгих видов административных наказаний – исключительная прерогатива судей. Исходя из анализа содержания процессуальных норм, содержащих формулу «судья, орган, должностное лицо» (ст. 29.1 КоАП РФ), логично предположить, что судьи осуществляют в рассматриваемом процессе функцию административного преследования. Однако позиция законодателя в вопросе о роли суда в юрисдикционных процессах не отличается последовательностью. Обратимся еще раз к опыту уголовно-процессуального регулирования.

Длительное время к субъектам уголовного преследования, акцентирует внимание К.С. Агабеков, был отнесен суд, в полномочия которого на основании ст. 418 УПК РСФСР входило право возбуждать уголовные дела и формулировать обвинение [7, с. 7–8]. Данная норма вполне обоснованно вызывала критику, поскольку не соответствовала статусу суда как независимого субъекта, разрешающего дело о правонарушении. Такую позицию занял и Конституционный Суд РФ, указавший в своем постановлении от 28 ноября 1996 г. № 19-П на несоответствие ст. 418 УПК РСФСР ст. 120 и 123 (ч. 3) Конституции РФ, в которых закреплены принципы независимости суда и осуществления правосудия на основе состязательности и равноправия сторон. Позже Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 141 ст. 418 была исключена из УПК РСФСР. Казалось бы в вопросе о роли суда в юрисдикционном процессе поставлена точка, но в действующем КоАП РФ законодатель демонстрирует иную позицию, относя судей по существу к субъектам административного преследования, что не согласуется с выводом Конституционного Суда РФ в упомянутом постановлении. Логическим выходом из этой непростой коллизии было бы, по нашему мнению, формирование административной модели административной ответственности [11], но решение такой нормотворческой задачи в рамках действующего административно-деликтного законодательства невозможно. Остается надеяться, что

в проекте Административно-юрисдикционного кодекса РФ будет осуществлено четкое закрепление в законе функции административного преследования, равно как и субъектов ее осуществления.

Суммируя рассмотренные положения, попытаемся сформулировать определение понятия функции административного преследования. *Под административным преследованием понимается главная функция административно-юрисдикционного процесса, состоящая в процессуальной деятельности, осуществляемой уполномоченными законодательством судьями, органами, должностными лицами с целью изобличения лица в совершении административного правонарушения.*

Литература:

1. Самощенко, И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства / И.С. Самощенко // Советское государство и право. – 1956. – № 3.
2. Бачилло, И.Л. Функция органов управления : монография / И.Л. Бачилло. – М., 1976.
3. Мотовиловкер, Я.О. Основные уголовно-процессуальные функции / Я.О. Мотовиловкер. – Ярославль, 1976.
4. Рогачева, О.С. Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам об административных правонарушениях : монография / О.С. Рогачева. – Воронеж, 2003.
5. Строгович, М.С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе / М.С. Строгович. – М., 1951.
6. Зуева, Л.Ю. К вопросу об определении понятия «производство по делам об административных правонарушениях» / Л.Ю. Зуева // Административное право и процесс. – 2022. – № 10.
7. Агабеков, К.С. Уголовное преследование органами дознания: теория и практика : монография / К.С. Агабеков. – М.: ВНИИ МВД России, 2022.
8. Громошина, Н.А. Дифференциация и унификация в гражданском судопроизводстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Громошина. – М. : МГЮА, 2010.
9. Разоренов, К.И. Функция административного преследования в административно-юрисдикционном процессе: дис. ... канд. юрид. наук / К.И. Разоренов. – М.: ВНИИ МВД России, 2011.
10. Соловьев, А.Б. К вопросу о концепции правового обеспечения функции уголовного преследования / А.Б. Соловьев, Н.А. Якубович // Современные проблемы уголовного права, процесса и криминалистики. – М. : Кемерово, 1996.
11. Шергин, А.П. Административная модель системы субъектов административной юрисдикции: миф или реальность? / А.П. Шергин // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля надзора: сб. тр. конф. (Москва, 27 апреля 2018 г.). – М. : РГУП, 2018. – С. 18–29.

• ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ •

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

E.V. Vinogradova,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher of the Institute
of State and Law of the Russian Academy
of Sciences
evigpran@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-163-170

**МЕРЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО ДАВЛЕНИЯ.
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ, РЕТОРСИИ,
РЕПРЕССАЛИИ**

***Аннотация:** происходящие в последние десятилетия изменения предопределяют создание новых форматов отношений между государствами. Вместе с тем меры межгосударственного воздействия имеют тенденции к агрессивному пренебрежению нормами права. Одной из таких мер считаются международные экономические санкции. В статье обосновывается тезис о том, что с точки зрения юридической науки эти меры не могут считаться санкциями. Делается вывод, что международному сообществу предстоит создать новые формы взаимодействия между странами, исключающие посягательство на государственный суверенитет.*

***Ключевые слова:** международные экономические санкции, реторсии, репрессалии, меры межгосударственного давления.*

**INTERNATIONAL ECONOMIC SANCTIONS.
LEGAL ANALYSIS**

***Abstract:** the realities of modern international relations are characterized by a serious transformation. The ongoing changes are laying down new relations between states. In recent years, measures of interstate influence have begun to take on a distinctly aggressive tone. One such measure is considered to be “international economic sanctions”. The article substantiates the thesis that from the point of view of legal science, these measures cannot be considered «sanctions». It is concluded that the international community will have to create new forms of interaction between countries that exclude encroachment on state sovereignty.*

***Keywords:** international economic sanctions, state sovereignty, measures of interstate pressure.*

Меры межгосударственного давления, которые в массовом сознании определяются как международные экономические санкции, в юридическом смысле санкциями не являются. Азбучная истина для любого юриста – санкция как обязательный структур-

ный элемент особой разновидности правовых норм – норм юридической ответственности, присущий всем отраслям права, представляет собой реакцию на совершенное нарушение норм права. То есть она может применяться только в том случае, когда совершено правонарушение и оно признано таковым. Правонарушение – это обязательно виновное противоправное общественно опасное деяние, за совершение которого предусмотрена юридическая ответственность, установленная санкциями соответствующей нормы. Реализация санкций, закрепляющих юридическую ответственность, сопряжена с осуждением правонарушителя, имеет особый порядок для видов юридической ответственности разной отраслевой принадлежности. Юридическая санкция – часть нормы юридической ответственности, определяющая последствия правонарушения в виде наказания правонарушителя.

Итак, первый этап возможности применения санкции – совершение правонарушения. Затем необходимо осуждение за него, предусматривающее возможность доказывания виновности совершенного деяния. И лишь после этого возможно применение санкций. Следует отметить, что на сегодняшний день правовой основой для применения санкций являются: резолюции Совета Безопасности ООН, Декларация об основных условиях и стандартных критериях введения и применения санкций и других принудительных мер 2004 г., Закон об экономических полномочиях в условиях международного чрезвычайного положения 1977 г. и поправка сенатора Джона Гленна 1994 г., Закон Хелмса-Бертон, принятый в марте 1996 г., закон д'Амато, или Закон о санкциях в отношении Ирана. Общеизвестно, что общепризнанной легитимностью обладают лишь санкции, введенные по решению Совета Безопасности ООН.

Санкционные меры ответственности – своего рода завершение международно-правового принуждения. Основаниями санкционной ответственности в международном праве являются международные правонарушения – нарушения международного права, совершаемые его субъектами. Государство не может ссылаться на положения своего внутригосударственного права в качестве оправдания невыполнения международно-правовых обязательств. Как неправомерное поведение государства может рассматриваться оказание им в значительных размерах помощи вооруженным бандам, иррегулярным силам, наемникам, которые осуществляют акты применения вооруженной силы против другого государства. Это вытекает из п. «g» ст. 3 Определения агрессии, принятого Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1974 г. Здесь особенно важно подчеркнуть, что правомерность проведения в ис-

ключительных ситуациях спецопераций против террористов на территории иностранного государства, если власти страны не способны или не желают собственными силами воспрепятствовать действиям террористов, не признается международным сообществом правонарушением. Это положение предполагает, что начатая в феврале 2022 г. на территории Украины спецоперация не может квалифицироваться как международное правонарушение, следовательно, применение в отношении России международных санкций не может соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права. В любом случае вопрос об ответственности нарушителя в таких ситуациях может ставить лишь тот субъект, который пострадал. Коллективные механизмы обеспечения давления на страну – вопрос, не имеющий на сегодняшний день должного обоснования с точки зрения правовых основ международных отношений.

Теория санкций в рамках национального права хорошо разработана, что, безусловно, не исключает новых аспектов ее исследования. Говоря о санкциях, необходимо отметить, что их применение обусловлено наличием механизмов принуждения, которыми располагает применяющий их субъект. В противном случае принуждение без силы является декларацией. Международные, или наднациональные, санкции предполагают специфические обеспечительные механизмы, которые непосредственно зависят от соотношения сил и предоставления монополии на применение силы (М. Вебер называл это *Gewaltmonopol*). Очевидно, что эффективность санкций возможна только при наличии надлежащих механизмов принуждения у субъекта, которым может быть государство или несколько государств, имеющих определенные преимущества. Это делает санкции предпочтительным инструментом внешней политики, особенно в последние годы после разрушения системы баланса сил в международных отношениях.

Итак, правовая природа санкций подробно изучена и отечественными, и зарубежными авторами. Применительно к данному исследованию важно отметить, что существующее в отношении термина «международные экономические санкции» заблуждение, позволяющее распространять его на любые меры международного и межгосударственного воздействия, на наш взгляд, более чем некорректно. Санкции должны рассматриваться исключительно в рамках ответственности за совершенное правонарушение для всех отраслей права, в том числе международного. Международные санкции могут применяться только международными организациями, в частности Советом Безопасности ООН. Институциональные меры санкционного принуждения применяются по решению международной (межправительственной)

организации. Они могут быть внутриорганизационными и внешними [1]. Под внутриорганизационными мерами следует понимать меры, принимаемые в отношении государства – члена организации, которые ограничивают его деятельность в рамках организации. К ним относятся, например, временное лишение права голоса, приостановление всех или некоторых прав и привилегий, вытекающих из членства в данной организации, исключение из организации. Принятие таких мер зависит от учредительного акта организации. Внешние меры могут быть экономическими, политическими, военными. В учредительных актах международных организаций они предусматриваются реже, чем внутриорганизационные меры. Типичными примерами институциональных мер выступают меры, не связанные с применением вооруженных сил, предусмотренные ст. 41 Устава ООН, и меры, связанные с применением вооруженных сил, предусмотренные ст. 42 Устава ООН. Вооруженные силы по решению Совета Безопасности ООН могут применяться как для подавления акта агрессии, так и против государства, угрожающего международному миру и безопасности. Важно обратить внимание на то, что применение коллективных мер возможно только на основании существующего между государствами соглашения. Такие меры, как правило, представляют собой ответ на нарушение каким-либо государством обязательства *erga omnes* (в отношении всего международного сообщества).

Рассуждая о применении межгосударственных мер воздействия на политику и экономику суверенных государств, вероятно, нелишним будет остановиться на некоторых правовых подходах к отдельным элементам этой системы. Международно-правовые экономические санкции являются видами (или формами) ответственности. Понятие санкционной ответственности в международном праве предполагает обязанность государства как субъекта международного права претерпеть неблагоприятные последствия, установленные за совершенное международное правонарушение. В международных документах, определяющих международное правонарушение, установлено, что оно имеет место, когда деяние представляет собой нарушение международно-правового обязательства. Оно может быть совершено органами или лицами, осуществляющими властные полномочия, лицами, реализующими власть в отсутствие или при несостоятельности официальных органов, а также поведение, которое государство принимает и признает в качестве собственного. Государство не может ссылаться на положения своего внутригосударственного права в качестве оправдания невыполнения своих международно-правовых обязательств.

Антироссийские меры, которые начали вводиться в последнее десятилетие, стали жесткими и агрессивными. Россия была исключена из всех спортивных международных организаций, в сфере культуры отменялись гастроли российских дирижеров, музыкантов, артистов. Россия, находясь под жестким экономическим давлением со стороны стран Европы и США, вынуждена преодолевать последствия вводимых в отношении нее мер, что может привести к преобладанию ресурсной составляющей позиций экспорта с упором на энергоресурсы, газ и нефть.

С начала проведения в 2022 г. специальной военной операции на территории Украины россияне ощущают новый (четвертый) этап мер международного воздействия со стороны США и их союзников. При этом нужно подчеркнуть, что меры, установленные США, имеют экстерриториальный характер. Положения об экстерриториальном характере применения таких мер, которые в США именуют вторичными санкциями, вступают в противоречие с основополагающими принципами, на которых строятся отношения между государствами, устанавливающими запрет на примат своих ценностей, устанавливаемых как общепризнанные, предпочитаемые политические и экономические идеологии мира [2]. Вне зависимости от правовой оценки индивидуальных мер межгосударственного воздействия их экстерриториальность неправомерна по своей природе, т.к. подразумевает нарушение суверенных прав третьих стран, которым навязывается вариант поведения. Ни при каких условиях третье государство, которое не вовлечено в спор между другими государствами, не должно становиться объектом применения односторонних мер, которые вводятся спорящими сторонами.

В отсутствие в постбиполярном мире противостоящих сил, способных создать надежную систему сдерживания, меры межгосударственного давления стали самым используемым инструментом воздействия на суверенные государства. Анализ деформации системы суверенных ценностей позволяет говорить [1, 3, 4], что отказ от базовых установок на сохранение государственной независимости происходит после кризиса 2008 г. на фоне успеха китайской экономической модели и событий «арабской весны» [5, с. 405–411] весьма стремительно. Демонстрация проекции силы расшатывает принцип верховенства международного права, на котором основана система Организации Объединенных Наций. Не случайно в одном из Докладов Совет ООН по правам человека отнес односторонние санкции к способам ведения экономической войны: «Можно с достаточной степенью вероятности утверждать, что установление всеобъемлющего

режима односторонних принудительных мер, включая применение национального законодательства о санкциях в отношении третьих сторон, последствия которого практически равносильны последствиям блокады иностранного государства, можно приравнять к ведению экономической войны» [6, 7].

Важно подчеркнуть, что анализ правового содержания мер межгосударственного реагирования позволяет утверждать, что применяемые в отношении России и некоторых других государств меры по своей правовой природе не являются санкциями. В 1990-х гг. США, провозгласив новый мировой порядок, взяли на себя роль мирового лидера, которому позволено самостоятельно решать вопрос о применении мер международного принуждения. В ситуации, когда сложно было ожидать противодействия стран, оказавшихся в новой системе международных отношений, обладающее силой государство стало применять индивидуальные санкции. Очевидно, что использование такого агрессивного инструмента влияния возможно только при нарушении баланса сил. Такая *realpolitik* в современном международном праве привела к тому, что в сознании многих государств суверенитет больше не является достаточным основанием для произвольного, неограниченного применения силы в отношении страны, позиционирующей себя как независимое государство.

Аксиома о необходимости поддержания в международных отношениях уважения к интересам всех участников в последние годы трансформируется. В новых реалиях стало возможно применение отдельными странами жестких мер международного реагирования в отношении суверенных государств. При этом очевидно, что процесс перевода индивидуальных мер, допустимых в отношениях между государствами, в коллективные может привести к утрате странами независимости [8].

Таким образом, можно утверждать, что новые реалии современного мироустройства трансформируют устойчивые модели, определяя необходимость нахождения измененным формам места в системе и поиска связей между ее элементами. Полагаем, что применение мер межгосударственного давления должно осуществляться при соблюдении принципов и норм международного права. В противном случае применение таких мер создает угрозу суверенитету, политической и экономической безопасности государств. Масштабы угрозы требуют достижения международно-правовых договоренностей о формировании механизма контроля для предотвращения разрушения существующего порядка мироустройства. Вероятно, пришло время начать работу по подготовке и принятию глобального международного

договора универсального характера, который установил бы правовой режим применения мер межгосударственного давления, ограничив их определенными рамками.

Завершая анализ мер международного принуждения, считаем важным обозначить позицию, которая заключается в следующем. Применяемые в отношении суверенной России меры межгосударственного воздействия неверно определять как санкции. Во-первых, это обусловлено тем, что санкции являются реакцией на совершение международного правонарушения, которое весьма непросто доказать, учитывая терминологические неопределенности в данном вопросе. Во-вторых, применение коллективных санкций предполагает процедурное одобрение Совета Безопасности ООН, что при существовании права вето для некоторых стран практически блокирует возможность получения такого согласия. В-третьих, применение индивидуальных санкций порождает при современной их интерпретации введение так называемых вторичных санкций, нарушающих принцип экстерриториальности. Кроме того, если санкции вводятся в одностороннем порядке одним государством или группой, совершенно очевидно, что они нарушают принцип суверенного равенства государств. Такие санкции – это реликт прежней системы международных отношений, в рамках которой взаимоотношения между государствами строились на приоритете защиты собственных интересов, а не на поддержке принципа верховенства права [3]. Подобное понимание права использовать меры принуждения, подписанием Пакта Бриана – Келлога по окончании Первой мировой войны и принятием Устава ООН после Второй мировой войны, осталось в прошлом международных отношений. Применение в качестве способа международно-правового реагирования какой-либо меры предполагает необходимость преодоления всех вышеобозначенных претензий к юридической чистоте ее содержания.

Список литературы:

1. Виноградова, Е.В. Реторсии, репрессалии и санкции. Контрфорс государственного суверенитета и мер межгосударственного давления / Е.В. Виноградова // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 9. – С. 66–69.
2. Смирнова, Е.В. Идеология как основание типологии обществ? / Е.В. Смирнова // Вестник Моск. ун-та. – Серия 7 : Философия. – 2018. – № 2.
3. Виноградова, Е.В. Санкции как инструмент международного давления в постбиполярном мире / Е.В. Виноградова, А.В. Намчук // Евразийская адвокатура. – 2022. – № 2.

-
4. Виноградова, Е.В. Меры международно-правового принуждения. История и реальность / Е.В. Виноградова // Правово и государство: теория и практика. – 2022. – № 3. – С. 230–232.
 5. Караганов, С.А. Новая идеологическая борьба? / С.А. Караганов // Вестник РУДН. – Серия : Международные отношения. – 2016. – Т. 16, № 3: Международные конфликты: Quo Vadis? – С. 405–411.
 6. [Kochler, 2006], гл. VI «Выводы и рекомендации», п. 51.
 7. «Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law» в приложении к докладу.
 8. Перспективы развития финансового права : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. «Пискотинские чтения – 2022» (Москва, 14 апреля 2022 г.) / под общ ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; под ред. Е.Л. Васяниной. – М. : Институт государства и права РАН, 2022.
-

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-171-179

УПРАВЛЕНИЕ ДЕНЕЖНО-КРЕДИТНЫМ МЕХАНИЗМОМ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: на основе анализа финансового и административного законодательства, подходов, сложившихся в правовой доктрине, а также с учетом опыта институциональной реформы Китая автор предпринимает попытку определить ключевые направления формирования современной правовой модели управления денежно-кредитным механизмом, которые могут иметь значение для развития науки финансового и административного права, а также могут быть использованы в целях совершенствования финансового и административного законодательства. Статья представляет собой рассуждения автора по выделенным им проблемам в рамках обозначенной темы, сопровождающиеся краткими выводами. По мнению автора, настоятельной необходимостью является проведение в государстве административной реформы, направленной на разграничение функций Правительства РФ и финансового мегарегулятора и подчинения Банка России Правительству РФ. В условиях беспрецедентного санкционного режима это позволит Российской Федерации освободиться от финансового влияния коллективного Запада, а также усилить контроль государства за функционированием банковской системы.

Ключевые слова: эмиссия, кредит, денежно-кредитный механизм, банк, бюджет, Банк России, финансирование, концессии, субсидии, криптовалюта, расходы, финансирование, финансовая система.

MANAGEMENT OF THE MONETARY MECHANISM: FINANCIAL AND LEGAL AND ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

Abstract: based on the analysis of financial and administrative legislation, the approaches that have developed in the legal doctrine, and also taking into account the experience of China's institutional reform, the author makes an attempt to identify the key directions in the formation of a modern legal model for managing the monetary mechanism, which may be important for the development of the science of financial and financial administrative law, as well as the improvement of financial and administrative legislation. The article is the author's reasoning on the problems identified by him, accompanied by brief conclusions. According to the author, an urgent need is to carry out an administrative reform in the state aimed at delimiting the functions of the Government of the Russian Federation and the financial mega-regulator and subordinating the Bank of Russia to the Government

of the Russian Federation. In the context of an unprecedented sanctions regime, this will allow the Russian Federation to free itself from Western financial influence, as well as to strengthen state control over the functioning of the banking system.

Keywords: *emission, credit, monetary mechanism, bank, budget, Bank of Russia, financing, concessions, subsidies, cryptocurrency, expenses, financing, financial system.*

В современных условиях в экономической [1] и финансово-правовой [2, 3] науке особое внимание уделяется изучению проблем реализации денежно-кредитного механизма, вызванных цифровизацией и глобализацией экономических процессов, а также необходимостью противодействия геополитическим рискам. Поиск эффективного правового инструментария регулирования денежной эмиссии и денежного обращения в условиях беспрецедентного санкционного давления имеет важное значение для обеспечения стабильного экономического развития государства [4].

На основе анализа финансового и административного законодательства, подходов, сложившихся в правовой доктрине, с учетом опыта институциональной реформы Китая автором предпринята попытка определить ключевые направления формирования современной правовой модели управления денежно-кредитным механизмом, которые могут иметь значение для развития науки финансового и административного права, а также могут быть использованы для целей совершенствования финансового и административного законодательства.

1. В условиях перехода к многополярной системе внешнеэкономических отношений перед юридической наукой встает ряд вопросов, к числу которых относится формирование обновленной правовой модели управления денежно-кредитной системой государства, позволяющей обеспечить защиту национальной экономики от какого-либо вмешательства международных финансовых организаций и иностранных государств. Сформированная в 90-х гг. XX в. и применяемая в Российской Федерации модель управления денежно-кредитным механизмом, основанная на статьях Соглашения Международного валютного фонда (МВФ) (1944), статья Соглашения Международного банка реконструкции и развития (МБРР) (1944), не позволяет освободиться от финансового влияния коллективного Запада. Это проявляется прежде всего в том, что, исполняя обязательства, вытекающие из международных актов, Россия обязана проводить такую финансовую политику, которая лишает ее валютной самостоятельности – права повышать или понижать обменный курс, а также делает необходимым привязку обменного курса рубля к иностранной валюте и т.д. [5] В целях устранения препятствий на пути противодействия геополити-

тическим рискам и дедолларизации экономики в 2022 г. группой депутатов был подготовлен законопроект «О признании утратившим силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 2815-1 “О вступлении в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и Международную ассоциацию развития”», который в январе 2023 г. был возвращен субъекту права законодательной инициативы в связи с несоответствием требованиям ч. 3 ст. 104 Конституции РФ. Учитывая значимость освобождения Российской Федерации от обязательств, возникающих у Банка России в рамках статей соглашений МВФ, является ли денонсирование Протокола о вступлении Российской Федерации в члены Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции единственным возможным шагом на пути формирования эффективной правовой модели управления денежно-кредитным механизмом государства? Не требуется ли для освобождения от влияния международных финансовых организаций проведение административной реформы в части разграничения функций Правительства РФ и финансового мегарегулятора?

В контексте поставленных вопросов особо ценным представляется опыт Китая, где освобождение от влияния МВФ происходит посредством проведения реформы экономических институтов, строящейся на разграничении функций Национального банка Китая и Государственного совета КНР. В рамках проводимой институциональной реформы в Китае появится Государственное управление в сфере финансового надзора и регулирования, которое будет подчинено Государственному совету КНР. Таким образом, ряд полномочий Национального банка Китая перейдут высшему государственному исполнительному органу КНР [6].

Подобный опыт, направленный на изменение государственной модели управления финансовой сферой, имеет принципиально важное значение с точки зрения укрепления экономического суверенитета государства, позволяющего обеспечить защиту национальной экономики. Кроме того, передача ряда полномочий Банка России Правительству РФ позволит усилить контроль государства за функционированием банковской системы. На сегодняшний день очевидно, что применяемые государством инструменты управления денежно-кредитным механизмом приводят к обогащению кредитных организаций, а государство не способно осуществлять эффективный контроль даже в отношении банков с государственным участием. Изложенное можно продемонстрировать на некоторых примерах. Субсидирование процентных ставок по кредитам, предоставляемым банками, контрольный

пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, приводит к тому, что государство фактически субсидирует само себя, одновременно обогащая иностранных акционеров банков, участвующих в программе льготного кредитования [7–9]. Докапитализация банков, предусматривающая предоставление Агентством по страхованию вкладов субординированных займов путем передачи кредитным организациям облигаций федерального займа (ОФЗ), в конечном итоге привела к появлению у банков возможности предоставлять кредиты субъектам РФ, что увеличило долю коммерческих кредитов в структуре государственного долга (см.: Изменения в Порядок и условия размещения имущественного взноса Российской Федерации в имущество государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов» в субординированные обязательства банков, утв. решением совета директоров ГК «Агентство по страхованию вкладов» от 16 февраля 2015 г.). Размещаемые Минфином России ОФЗ в целях финансирования государственных расходов превратились в инструмент обогащения банков, которые «с помощью кредитов Банка России выкупают ОФЗ, процент по которым больше, чем по займам в ходе РЕПО с Банком России [10].

Учитывая обозначенные проблемы, в целях противодействия геополитическим рискам и обеспечения резистентности финансовой системы России к экономическим кризисам формирование правовой модели управления денежно-кредитным механизмом должно основываться на проведении административной реформы, направленной на разграничение функций Правительства РФ и финансового регулятора и подчинение Банка России Правительству РФ.

2. Смещение и необоснованное расщепление государственных функций в сфере осуществления денежной эмиссии между органами публичной власти и финансовыми институтами развития препятствует преодолению турбулентности экономических процессов. Исследование вопросов управления денежно-кредитным механизмом позволило выявить отклонение от функционального подхода к правовому регулированию управления развитием экономики, в рамках которого речь идет о разграничении государственных функций, имеющих ключевое значение при определении объема полномочий и ответственности органов государственной власти в сфере управления. Обозначенный подход был сформирован в науке административного права в советский период и описан в работе И.Л. Бачило «Функции органов управления» [11], отражен в трудах М.И. Пискотина [12, с. 90], Ц.А. Ямпольской [13, с. 31–37]. Функциональный подход, являющийся инструментом сдерживания процесса разрастания параллельных пра-

вовых институтов регулирования общественных отношений во всех сферах социально-экономического развития государства, воплощен в концепции трехуровневой системы государственного управления, лежащей в основе административной реформы, проведенной в России в начале 2000-х гг.

На сегодняшний день государственные функции по таким ключевым для экономического развития государства направлениям, как эмиссия кредитных денег и бюджетное финансирование, представляющее собой эмиссию бюджетного рубля, осуществляемую в формах, предусмотренных БК РФ, наряду с органами публичной власти осуществляют финансовые институты развития. Смещение государственных функций, необоснованное их расщепление между органами публичной власти и институтами развития иногда не вписывается в параметры конституционных предписаний.

В соответствии со ст. 75 Конституции РФ регулятором денежной эмиссии выступает Центральный банк России. Однако проведенный анализ позволяет прийти к выводу о том, что финансовые институты развития активно вмешиваются в процесс управления денежной эмиссией, что требует дополнительной оценки с точки зрения соблюдения положений Конституции РФ. Помимо ЦБ РФ регуляторами эмиссии кредитных денег выступают: ДОМ.РФ – финансовый институт развития, созданный в 1997 г. под названием «Агентство ипотечного жилищного кредитования» и являющийся оператором программы льготного кредитования на приобретение жилья, распределяющий лимиты льготного ипотечного кредитования среди банков и обеспечивающий снижение рисков на рынке ипотечного жилищного кредитования; ВЭБ. РФ, устанавливающий порядок, сроки и ограничения предоставления кредитов, займов в рамках инвестиционной деятельности, и другие финансовые институты развития, наделенные полномочиями по распределению кредитов и осуществлению финансирования.

Существенная роль финансовых институтов развития в механизме денежной эмиссии подтверждается оценками Ассоциации банков России (АРБ). В письме АРБ от 16 мая 2022 г. № А-02/1Ск-199, адресованном ЦБ РФ, и в Постановлении съезда АРБ от 5 апреля 2022 г. отмечается постепенное формирование трехуровневой банковской системы, ключевая роль в рамках которой отводится таким системно значимым кредитным организациям и банкам с государственным участием, как институты развития.

При этом не Банком России, а Правительством РФ утверждаются нормативы финансовой устойчивости финансовых институтов развития, а также условия распределения кредитов между участ-

никами гражданского оборота (Постановлением Правительства РФ от 13 октября 2020 г. № 1680 утверждена методика расчета нормативов финансовой устойчивости, методика количественной оценки кредитного риска единого института развития в жилищной сфере; Меморандумом о финансовой политике государственной корпорации развития ВЭБ. РФ, утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 10 августа 2021 г. № 2208-р, устанавливается порядок, сроки и иные ограничения предоставления кредитов, займов, финансирования в рамках осуществления инвестиционной деятельности). В сложившейся ситуации Правительство РФ выполняет не свойственные ему функции финансового мегарегулятора.

Финансовые институты развития принимают активное участие в управлении эмиссией бюджетного рубля, опосредованной бюджетной системой. Фактически происходит расщепление функций регулятора бюджетного финансирования между Советом при Президенте РФ по стратегическому планированию и национальным проектам, утверждающим паспорта национальных проектов, принимающим решения о начале и завершении реализации национальных проектов, и органами отраслевого финансирования и финансовыми институтами развития, принимающими непосредственное участие в распределении бюджетных средств. Такая практика осуществления государственных функций повлекла за собой создание многочисленных сепаратных денежных фондов, находящихся в управлении государственных компаний, используемых для распределения бюджетных средств между публично-правовыми образованиями и (или) хозяйствующими субъектами.

Активное участие государственных корпораций в распределении бюджетных средств привело к финансовым рискам для бюджетной системы, а в некоторых случаях и к уничтожению инструментов финансирования инфраструктурных проектов. В частности, речь идет о так называемых квазиконцессионных соглашениях, т.е. концессионных соглашениях, основанных исключительно на использовании бюджетных средств, в рамках которых концессионерами выступают дочерние компании региональных корпораций развития, а концедентами – субъекты РФ [14]. Это фактически сводит на нет концессии, которые государство заключает для оптимизации бюджетных расходов и привлечения частных инвестиций.

Функционирование денежно-кредитного механизма происходит в условиях расщепления функций его регулятора между Центральным банком РФ, бюджетной системой и институтами развития, которые в условиях современной модели государственного управления

«завладели» полномочиями по распределению бюджетных средств и кредитов, а фактически полномочиями по определению условий возникновения и исполнения финансовых обязательств в сфере кредитования и бюджетного финансирования. Возникновение обозначенной проблемы кроется в нарушении организационных принципов государственного управления, пренебрежение которыми привело к созданию альтернативных правовых институтов регулирования процесса передачи денег в экономику, минуя банковскую и бюджетную системы.

3. Создание эффективной правовой модели управления денежно-кредитным механизмом не представляется возможным без правовых средств, обеспечивающих усиление общественного контроля за функционированием финансовой системы. Осознавая это, государство расширяет перечень правовых инструментов, позволяющих участникам гражданского оборота одновременно осуществлять защиту нарушенных прав и оказывать влияние на развитие денежно-кредитного механизма государства. Предоставленное участникам гражданского оборота право на оспаривание уровня цен и тарифов в результате нарушений антимонопольного законодательства дает им возможность влиять на процесс регулирования денежной эмиссии, которая «производна от ценообразования и инфляционных процессов, развивающихся в государстве в условиях рыночной экономики» [15]. Понимая значимость усиления общественного контроля за функционированием финансовой системы, Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» разрешил гражданам напрямую обращаться с жалобой в суд, если им кажется, что цены стали слишком высокими в результате нарушений хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства.

Не менее важное значение имеют правовые инструменты, позволяющие гражданам осуществлять контроль за эмиссией бюджетного рубля, реализуемой в предусмотренных БК РФ формах. Поскольку бюджетное финансирование является прерогативой «узкого круга профессионалов и фактически сводится к решению вопроса о том, выделить или не выделить средства на финансирование тех или иных проектов» [16], контроль граждан в обозначенной сфере целесообразно усилить посредством предоставления им права на оспаривание осуществляемых государством расходов.

4. Формирование правовой модели управления денежно-кредитным механизмом осложняется проникновением криптовалюты в регулируемую финансовую систему, которая, по данным Всемирного банка, достаточно активно используется в мировой практике в ка-

честве промежуточного средства обмена в цепочке международных расчетов [17]. Поскольку «многие функции финансовой системы, такие как предоставление заемных средств, кредитование и сбережение, теперь воспроизводятся в криптомире» [18], в отношении криптовалюты может быть применен существующий в государстве механизм управления денежно-кредитной системой с учетом необходимых корректировок, связанных с особенностями создания и оборота криптовалюты. Далеко не случайно в условиях перестройки денежно-платежной системы Банком России и Минфином России активно обсуждается вопрос о введении экспериментального правового режима регулирования криптовалюты как средства для осуществления расчетов по внешнеэкономическим операциям.

В целях противодействия геополитическим рискам государство может придать цифровой валюте юридическое свойство законного средства платежа для осуществления расчетов по внешнеторговым контрактам. Поскольку, в отличие от иных существующих форм денежной эмиссии, создание (майнинг) криптовалюты не обеспечивается кредитным или бюджетным механизмом, но основано на проведении математических вычислений путем эксплуатации вычислительных устройств и программно-аппаратных средств, в качестве инструмента государственного управления майнингом следует считать конструкцию элементов налогообложения доходов, полученных в результате майнинга цифровой валюты.

Список литературы:

1. Сакало, Е.Ю. Модернизация механизма денежно-кредитного регулирования в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Е.Ю. Сакало. – М., 2016. – 24 с.
2. Гудкова, М.В. Денежная эмиссия и денежное обращение в Российской Федерации: особенности финансово-правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Гудкова. – Саратов, 2021. – 38 с.
3. Кучеров, И.И. Правовые основы денежно-кредитной политики, цели и методы ее осуществления / И.И. Кучеров // Экономика. Налоги. Право. – 2013. – № 5. – С. 116–123.
4. Правовое регулирование публичных финансовых отношений в современной России : монография / под общ. ред. А.Н. Савенкова; отв. ред. М.Н. Кобзарь-Фролова, С.В. Запольский. – М. : Институт государства и права РАН, 2022. – 1 опт. компакт-диск (CD-ROM). – Системные требования: процессор Pentium-II; память 256 Мб ОЗУ; дисковод 24 CD-ROM; Windows98/2000.
5. О признании утратившим силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 22 мая 1992 г. № 2815-1 «О вступлении в Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции

и развития и Международную ассоциацию развития» : пояснительная записка к проекту Федерального закона № 254889-8.

6. Кулагин, В. В Китае представили план реформы правительства / В. Кулагин // Ведомости. – 2023. – 9 марта.

7. Васянина, Е.Л. О правовой природе бюджетного финансирования / Е.Л. Васянина // Право и экономика. – 2021. – № 4. – С. 46–54.

8. Финансовая безопасность и право в эпоху цифровизации (Пискотинские чтения – 2021) : сб. матер. Междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой, отв. ред. Е.Л. Васянина. – М. : Русайнс, 2021.

9. Перспективы развития финансового права : сб. ст. по матер. Междунар. науч.-практ. конф. «Пискотинские чтения – 2022» (Москва, 14 апреля 2022 г.) / под общ ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; под ред. Е.Л. Васяниной. – М. : Институт государства и права РАН, 2022.

10. Глазьев, С. О рецидиве залоговой обструкции / С. Глазьев, Д. Митяев // Ведомости. – 2022. – 22 нояб.

11. Бачило, И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 198 с.

12. Пискотин, М.И. К вопросу о функциях советского государства в современный период / М.И. Пискотин // Советское государство и право. – 1958. – № 1. – С. 90.

13. Ямпольская, Ц.А. О новых методах исследования аппарата государственного управления / Ц.А. Ямпольская // Правовые проблемы науки управления. – М. : Юрид. лит., 1966. – С. 31–37.

14. Потаева, К. В российских регионах становятся популярными концессии без привлечения частного капитала / К. Потаева // Ведомости. – 2022. – 8 сент.

15. Юровицкий, В.М. Денежное обращение в эпоху перемен / В.М. Юровицкий. – URL: https://www.yur.ru/Denejnoe_Obrashenie.pdf

16. Проблемы совершенствования государственного управления / редкол. : Б.М. Лазарев, М.И. Пискотин (отв. ред.), Н.Г. Старовойтов. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1987. – 170 с.

17. Clemens Graf von Luckner, Carmen M. Reinhart, Kenneth Rogoff. Decrypting New Age International Capital Flows. – URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream>

18. Нараин, А. Регулирование криптоактивов / А. Нараин, М. Моретти. – URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-Narain-Morette>

С. В. Запольский,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации,
главный научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права РАН

S. V. Zapolsky,
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian
Federation, Chief Researcher sector
of administrative law and administrative
process Institute of State and Law RAS

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-180-190

О СООТНОШЕНИИ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО В ПРАВЕ

Аннотация: частное и публичное право, наряду с принципами права, являются элементами строения права и присутствуют в каждой правовой системе, что предполагает комплексный подход к разграничению частного и публичного права.

В статье рассматривается соотношение дуалистического деления права с делением права на отрасли, на отдельные нормы. В работе подчеркивается, что деление права на частное и публичное является универсальным и не имеет прямой зависимости от какого-либо типа (вида) права. При этом качество отдельных норм и институтов права, частного и публичного права в целом должно оцениваться по их соответствию общим принципам права.

Кроме того, в статье освещаются и оцениваются основные подходы к дихотомии права, к пониманию частного и публичного права, к выделению критериев их разграничения. Особое внимание в этом ключе уделяется критической оценке метода правового регулирования, составу участников правоотношений, правовой культуре.

Ключевые слова: частное право, публичное право, дуализм права, строение права, норма права.

ON THE RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE IN LAW

Abstract: private and public law, along with the principles of law, are elements of the structure of law and are present in every legal system, that needs propose an integrated approach to the distinction between private and public law.

The article discusses the interrelation of the dualistic division of law and the division of law into branches, into separate norms. The paper emphasizes that the division of law into private and public is universal and does not directly depend on any type (kind) of law. At the same time, the quality of separate norms and institutions of law, private and public law in general, should be assessed according to their compliance with the general principles of law.

Besides, the article elucidates and assesses the main approaches to the dichotomy of law, to understanding of private and public law, to highlighting the criteria for their differentiation. Special attention is paid to the critical assessment of the method of legal regulation, the composition of participants in legal relations, and legal culture.

Keywords: private law, public law, dualism of law, structure of law, rule of law.

Вопрос о делении права на публичное и частное является традиционным для правоведения. Этот вопрос важен с позиций решения многих других вопросов юридической науки, имеет большое практическое значение. Он также влияет на решение проблем сущности и содержания права, правопонимания, идеологии правового регулирования, иерархии юридических источников, координации норм права, институтов и отраслей законодательства.

В современных условиях социально-экономического развития, когда публично-правовые методы правового регулирования соседствуют с частно-правовым регулированием, нередко переплетаются и взаимодействуют, задача гармонизации этих двух начал права приобретает предельно актуальный характер даже для сложившихся отраслей и регулятивных комплексов. Что касается «пограничных» сфер правового регулирования, к которым относятся хозяйственное, предпринимательское, торговое, налоговое, банковское, антимонопольное и ряд других, оптимальное соотношение публичного и частного начала служит необходимым условием для реализации регулятивного потенциала, в них заложенного.

Проблема, значимая сама по себе, осложняется подвижностью пропорций публичного и частного в тех или иных отраслях и институтах права в зависимости от экономической или социально-политической обстановки. Нередко та или иная юридическая конструкция, возникшая как частно-правовая, в ходе развития и применения трансформируется полностью или частично в публично-правовую или в обратном порядке.

Кроме того, дихотомический анализ не должен заслонять от нас существо права как единого, социально-ценного инструмента регулирования и управления, комплексно формирующего подавляющую часть общественных отношений. Для административного права, охватывающего широкую гамму форм и методов регулирования самых разнообразных экономических, финансово-кредитных и других имущественных отношений, складывающихся первоначально на частно-правовой основе, решение вопроса о дихотомии правового регулирования носит принципиальный характер.

Прежде всего надо сказать, что концепция частно-публичного права уже много столетий является для юриспруденции традиционной, даже несмотря на существенные различия в ее трактовках.

Так, обращаясь к российскому правоведению, можно указать на Г.В.Мальцева, характеризующего частное право, представленное гражданско-правовым регулированием, такими признаками, как независимость и свобода воли субъектов права, свобода соглашений,

равенство сторон, децентрализация правовых связей. Он же указывает, что административно-правовое регулирование противоположно регулированию гражданско-правовому [1, с. 718–736]. По мнению В.В. Болговой, «римское право, дав традицию терминологического обозначения частного и публичного права, не предполагало именно разграничения права на две самостоятельные области... Все исследования показывают, что процесс теоретического оформления идеи дихотомии права относится к Новому времени... Для сфер частного и публичного права создаются самостоятельные юрисдикционные системы» [1, с. 111–113].

Кроме того, представляется, что правовая культура является существенным показателем правовой системы социума. Она отображает правовой менталитет, демонстрирует конкретно-исторический тип правовой общности. Вместе с тем неверно и нецелесообразно считать правовую культуру основным критерием деления права на частное и публичное. Сознание, идеология, традиции, культура характеризуют внешние признаки правовой системы в целом, но не могут выступать критериями выявления закономерных, стабильных и строеобразующих элементов права, относящихся к внутреннему строению права.

Существует также позиция, авторы которой выводят вопрос о дихотомии права из сферы объективного права. Эта позиция берет свое начало от Р. фон Иеринга. В российской юридической доктрине приверженность ей выражал В.П. Мозолин, который указывал: «Объективное право всегда имеет публичный характер. Правовые же отношения, возникающие на основании норм объективного права, могут быть публично-правовыми и частноправовыми. Соответственно, аналогичная градация применима к субъективным правам участников правоотношения в обществе с рыночной экономикой» [2, с. 113].

Нормативные правовые акты действительно всегда исходят от государства и поэтому всегда отражают его волю, закрепляют значимые, с позиций общественного управления, интересы, потребности, установки, цели. В этом смысле, «в реальной действительности действующая правовая норма всегда... создает соответствующее ей правоотношение» [3, с. 28], модель которого задается именно публичной властью. Верно и то, что субъективные правомочия реализуются в разных направлениях и могут носить как личный, так и общественный характер.

Однако сказанное не опровергает того, что содержание права (в наиболее общем смысле) очень объемно, многогранно. В нем существуют и частный, и публичный элементы (а также исходное, скрепляющее, объединяющее их начало). Это предопределено адресностью

правового воздействия. Субъектами права являются далеко не только публично-правовые образования, но и индивиды, лица в собственном смысле слова. Причем именно последние являются первичными субъектами права. Поэтому крайне сложно, если вообще возможно, представить себе правовую систему, которая совсем не содержит норм, относящихся именно к области частного права.

Е. А. Суханов, обращаясь к тематике дуалистического строения права, указывает: «В наших условиях гражданское и частное право всегда совпадали и совпадают... Дореволюционному русскому праву... не был присущ известный дуализм частного права, т.е. его деление на гражданское и торговое право... Данное обстоятельство следует иметь в виду при ссылках на зарубежный опыт... Этот опыт весьма разнороден и обусловлен во многом историческими и другими традициями... Достаточно упомянуть о системе «общего права», вообще исключаяющей его формальное деление на публичное и частное (хотя, фактически, и там проводится такое различие). Состав... самого частного права различается и в континентальных правовых системах. Например, Италия, Швейцария и Нидерланды объединили (унифицировали) гражданское и торговое право, устранив их традиционный дуализм. Трудовое и гражданско-процессуальное право в одних странах относят к сфере частного права, а в других – публичного и т.д.» [4, с. 26, 27]. Далее Е. А. Суханов формулирует весьма ценный вывод о том, что в мире не существует каких-либо установленных, правильных и должных схем (моделей) формирования правовых систем.

Е. А. Суханов совершенно верно подчеркивает, что идея о непризнании частного права, свойственная советской правовой науке, равно как и ее относительно малая распространенность в англо-саксонской правовой семье, не означает действительной ликвидации или отсутствия частного права. Деление частного права также не означает того, что оно прекратило свое существование. Это означает лишь то, что для самого частного (публичного) права в конкретной правовой системе применяется та или иная внутренняя классификация [4, с. 26, 27].

Нельзя не согласиться с тем, что, независимо от того, признает ли доктрина и законодатель частное право, его действие можно пронаблюдать в любой правовой системе. Сфера частнопроводного регулирования может быть более или менее широкой, но само ее наличие присуще строению права всегда. Доктринальное, или прямое государственное признание (или его отсутствие), в данном вопросе также не имеет решающего характера, так как дает характеристику явления или демонстрирует отношение к нему, но не влияет на его внутреннее строение [5; 6].

Споры о соотношении гражданского и торгового права, а также гражданского и частного права уже можно назвать классическими для российской и зарубежной теории частного права. В составе частного права выделяют очень разные компоненты. Например, гражданское, семейное, торговое и международное частное право; гражданское, наследственное, авторское, изобретательское, трудовое и предпринимательское право; гражданское, трудовое и семейное право. В целом же, по обозначенному вопросу действительно выделяют две базовые позиции: монистическую и дуалистическую [5].

Согласно монистической модели частное право отождествляется с гражданским правом. При этом торговое право не выделяется в качестве самостоятельной отрасли права и рассматривается именно как часть гражданского права. По верному замечанию В.В. Ровного, «общепринятое рациональное деление системы права по предметно-отраслевому признаку, наряду с полным или частичным отождествлением частного права с гражданским, допустимы условно» [6, с. 2, 5, 6].

Согласно второй позиции (исторически связывающейся со сбором морских торговых обычаев) в системе частного права гражданское право занимает центральное место. Вместе с тем частное право шире права гражданского, не исчерпывается им и включает в себя еще ряд отраслей.

Вопрос о соотношении гражданского и торгового права при этом решается одним из двух способов. При первом способе гражданское и торговое право рассматриваются как самостоятельные, обособленные (хотя, безусловно, и взаимосвязанные) элементы частного права. При втором способе нормы торгового права входят в содержание каких-либо иных отраслей права, выделяемых в составе частного права. Таким образом, дуалистическая модель частного права характеризуется наличием «жесткого» и «мягкого» направлений. Основное различие между ними состоит в том, что при первом применении норм гражданского права к торговым правоотношениям допускается только в порядке аналогии, в то время как при втором очень значительное количество норм торгового права входит в предмет гражданско-правового регулирования.

В любом случае, для дуалистической модели частного права характерно одновременное действие как гражданского, так и торгового кодексов, что типично для многих государств романо-германской правовой семьи.

Также очень часто ученые проявляют интерес к вопросу о соотношении гражданского права с хозяйственным. Изначальную проработку теория хозяйственного права получила в германской правовой

доктрине. При этом в юридической науке до сих пор нет однозначного и (или) общепризнанного ответа на вопрос о сущности, о природе хозяйственного права. Чаще всего хозяйственное право трактуют как частно-публичное. В рамках данной трактовки выделяются две основные позиции. Согласно первой хозяйственное право рассматривается преимущественно как часть торгового права. Вторая позиция гласит, что в самом хозяйственном праве выделяются две составляющие: частное хозяйственное право и публичное хозяйственное право.

Заметим, что аналогичное деление может быть распространено на подавляющее большинство отраслей и институтов права. В конечном итоге вопрос сводится к тому, что все нормы права, независимо от того, к какому институту права они принадлежат, могут быть разделены на публичные и частные.

В свою очередь, по поводу дуализма или монизма частного права отметим, что выбор какой-либо из вариаций в данном случае в большей степени зависит от правовых традиций, ментальности, сложившейся юридической практики, т.е. предопределен, главным образом, историческим типом правовой общности. Законодательные оформления, выражающиеся в создании какого-либо кодекса (например, торгового) либо в отмене его действия (и включении соответствующих норм в гражданский кодекс) носят прикладной характер. Они отображают ту позицию, которая получила реализацию на официальном уровне и которая может быть изменена волеизъявлением законодателя в любой момент. То же можно сказать и в отношении деления права на гражданское и хозяйственное.

Стоит обратить внимание на то, что представители различных научных позиций, как правило, стремятся к выявлению отраслей частного и публичного права. Сложность такого выявления, вызываемые им дискуссии, по нашему мнению, предопределены самой постановкой вопроса.

В настоящее время практически каждое объединение норм права, практически все институты и отрасли права в той или иной мере сочетают в себе частное и публично-правовое начала. Как раз по этой причине мы полагаем более обоснованным и целесообразным вести речь не об отраслях и (или) институтах частного и публичного права, а именно о нормах частного и публичного права. По нашему мнению, такое деление и верно, и актуально, если дополнить его еще и нормами-принципами, носящими универсальный характер.

Далее выразим убежденность в том, что сущностное предназначение права – регламентировать общественные отношения и воздействовать на поведение субъектов, имеющих различные интересы,

– обуславливает выделение в строении права таких элементов, как частное право и публичное право. Эти элементы являются не просто условными классификационными элементами, а содержательными, стабильными и закономерными компонентами правового воздействия.

И частное, и публичное право должно проистекать из общих принципов права. Дело в том, что частное и публичное право, отображая основные полярные направления правового воздействия, нуждаются в некоем объединяющем начале, ибо «... все нормы в рамках нормативной системы права связаны между собой по определенным правилам... Система представляет собой известным образом организованную иерархическую структуру, все элементы которой взаимосвязаны и взаимообусловлены». Таким объединяющим началом являются основные принципы права, стоящие, образно говоря, над частным и публичным правом.

Это означает, что структура права может быть представлена тремя компонентами, два из которых проистекают из первого: основные принципы права, частное право, публичное право.

Являясь структурными элементами права, частное и публичное право отражают: 1) основные принципы права, его «сердцевину»; 2) интересы субъектов права; 3) цель правового регулирования; 4) приемы и способы правового регулирования.

Частное и публичное право часто разграничивают именно по методу правового регулирования. Вместе с тем он не является единственным критерием разграничения частного и публичного права. Метод правового регулирования носит формально-юридический характер, а этого недостаточно для разграничения элементов, отображающих сущность права и имеющих многоаспектный характер. Кроме того, метод правового регулирования избирается законодателем. Это означает, что в ряде случаев он включает в себя не только объективные, но и субъективные аспекты.

Согласно позиции С. В. Полениной: «как и при делении системы права на отрасли, группировка отраслей права в публичный и частный блоки происходит в соответствии с предметом и методом правового регулирования. Однако роль этих критериев в каждом из названных случаев не совпадает.... Из всего спектра образующих предмет регулирования элементов значение имеет практически лишь один – состав субъектов... Соответственно, центр тяжести подразделения на публичное и частное право перемещается на метод правового регулирования. В сфере частного права все правоотношения возникают, изменяются и прекращаются по волеизъявлению их участников... В публичном праве государственные органы предстают носителем

властных... полномочий, поскольку презюмируется, что они действуют в интересах общества и государства. Соответственно, основной метод правового регулирования в этой сфере – отношения власти и подчинения, возникающие чаще всего из издаваемых компетентными государственными органами административно-правовых актов» [8, с. 9–10]. Именно это и предопределяет тот факт, что большинство норм публичного права императивны, а нормы частного права чаще всего носят диспозитивный характер.

Неверно считать, что деление права на частное и публичное должно проводиться на основании метода правового регулирования и сведений о субъектах соответствующих правоотношений (физические лица или органы публичной власти). Во-первых, физические и юридические лица выступают в частных правовых отношениях хоть и преимущественными (по количеству и частоте), но не исключительными участниками. Само по себе знание о том, что участником правового отношения выступает, например, уполномоченный орган государственной власти, не поможет определить, является ли отношение частно- или же публично-правовым. Даже если к этому знанию добавить сведения о том, что отношения регулируются диспозитивным методом, проблема также не будет решена. Например, в области установления, изменения и (или) прекращения опеки и попечительства одной из сторон в настоящее время выступают органы государственной власти субъектов РФ. Для самих корреспондирующих отношений предусмотрена частично императивная, а частично – диспозитивная юридическая регуляция. Такие критерии как сведения о субъектах права и (или) о методе правового регулирования не обеспечивают надлежащей ясности и четкости решения вопроса о природе правоотношений опеки и попечительства.

Однако комплексный анализ, основанный на одновременном применении таких критериев, как принципы права, интересы участников правоотношений, цель правового регулирования и формально-юридические методы ее достижения, позволит констатировать, что в правоотношениях опеки (попечительства) доминирует именно публично-правовое начало. Это обусловлено наличием у государства социальной функции.

Обратим внимание, что разграничение частного и публичного права должно осуществляться на основании нескольких критериев. Это обусловлено многогранностью частного и публичного права, разноаспектностью их проявлений, а также условностью, относительностью и, как следствие, оспоримостью каждого из этих критериев по отдельности. Надо сказать, что вопрос об оценках частного и пу-

бличного подводит к самой опасной теме в общественных науках, поскольку мы вступаем в область методологических споров. Кроме того, нельзя не исключить существование субъективизма личностных убеждений. Любой критерий сам по себе может быть истолкован и оценен очень по-разному. Верное предоставление о частном и публичном праве может быть получено только в результате их целостного и разноаспектного рассмотрения.

В свою очередь, говоря об условности деления права на публичное и частное, необходимо иметь в виду, что в одном и том же (с позиций исходных данных) правиле поведения, в зависимости от конкретных условий его нормативного отображения и реализации, может выдвигаться на первый план или частно-, или публично-правовое начало.

Таким образом, при рассмотрении вопросов о дуализме права надо исходить из того, что функционированию частного и публичного права присущ взаимопереход, образно говоря, переплетения. Более того, в зависимости от ситуационного контекста многие правила поведения могут оформиться как в частно-, так и в публично-правовую норму.

Следует также оговорить, что несмотря на то, что в современной российской правовой доктрине интерес к проблеме дихотомии права весьма высок, вопросы строения и систематизации права в ней все же принято решать через деление права на отрасли. В этой связи необходимо отметить, что показатели определения частного и публичного права, хоть и схожи с критериями разграничения отраслей права, но не идентичны им. Это обусловлено тем, что, фактически, каждая отрасль права сочетает в себе и частно-, и публично-правовые начала. «И в «чистых» частноправовых актах типа гражданского или торгового кодексов достаточно широко встречаются нормы публично-правового характера» [4, с. 31]. Вопрос лишь в том, каков баланс такого сочетания. «Подразделение системы права на частное и публичное право выходит за отраслевые рамки. Это более крупные, чем отрасль, структурные образования... Разумеется, это не исключает, а, напротив, предполагает проникновение частных начал в сферу действия правовых отношений, охватываемых публичным правом... Вместе с тем публичные начала проникают в отрасли частноправового блока, в том числе устанавливают пределы и границы проявления частной инициативы и ответственности в случае их нарушения».

Вышесказанное имеет прямое и существенное значение в деле развития науки административного права, так же как и в ходе практического правоприменения. Было бы ошибкой ориентировать законодателя на создание автономных юридических конструкций публично-правового или же частно-правового характера. Напротив,

в каждом конкретном случае предполагается возможность осуществления соответствующих прав и обязанностей наиболее целесообразным способом.

Нельзя согласиться с отнесением гражданского, арбитражного и административного процесса к частному праву. Публично-правовой характер процессуального регулирования лишь дополняется частно-правовыми деталями, необходимыми для усиления правовой определенности процессуального права, обладающего особой императивностью – процессуальной.

Отметим также, что абсолютизация отраслевого деления права на публичное и частное не полностью соответствует задаче обеспечения гармонизации использования публичных и частных юридических инструментов. В режиме административного правоприменения могут быть реализованы не только публичные и частно-правовые ценности, иное ограничивало бы возможности органов государственной власти и управления в осуществлении функций и задач, возложенных на них.

В завершение следует еще раз подчеркнуть, что частное и публичное право выступают универсальными составляющими интересующего нас явления и не связаны напрямую с каким-либо конкретным типом (видом) права. При этом о качестве как отдельных норм и их объединений, так и общего содержания частного и публичного права следует судить по их соответствию общим принципам права. Основопологающей, отражающей непосредственно само строение права, нам видится модель, состоящая из трех элементов: 1) основные принципы права, 2) частное право и 3) публичное право. Эта модель вполне допускает дальнейшее выделение более мелких элементов, но не теряет при этом своего универсального и константного характера.

Список литературы:

1. Болгова, В.В. Римская правовая традиция и проблемы строения системы права в странах романо-германской правовой семьи / В.В. Болгова // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 9 (57).
2. Мозолин, В.П. Система российского права (доклад на всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) / В.П. Мозолин // Государство и право. – 2003. – № 1.
3. Пионтковский, А.А. К вопросу о взаимоотношении объективного и субъективного права / А. А. Пионтковский // Советское государство и право. – 1958. – № 5.
4. Суханов, Е.А. Система частного права / Е.А. Суханов // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – № 4.

5. Правовое регулирование публичных финансовых отношений в современной России: монография / под общ. ред. А.Н. Савенкова, М.Н. Кобзарь-Фроловой, С.В. Запольского. Электрон. дан. (1,5 Мб). – М.: Институт государства и права РАН, 2021. – 1 опт. компакт-диск (CD-ROM).

6. Перспективы развития финансового права: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Пискотинские чтения–2022» (Москва, 14 апреля 2022 г.) [Электронный ресурс] / под общ. ред. М.Н. Кобзарь-Фроловой; под ред. Е.Л. Васяниной. – М.: Институт государства и права РАН, 2022.

7. Ровный, В.В. Проблемы единства российского частного права: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук / В.В. Ровный. – Томск, 2000.

8. Поленина, С.В. Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России / С.В. Поленина // Государство и право. – 1999. – № 9.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-191-196

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КРИПТОВАЛЮТ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Аннотация: развитие цифровых и информационных технологий привело к распространению использования криптовалют. В статье анализируются основные этапы правового регулирования криптовалют. Делается вывод о необходимости развития специального правового регулирования оборота криптовалют в Российской Федерации, а также регламентации порядка налогообложения операций с криптовалютами, что позволит повысить правовую определенность регулирования отношений в этой сфере.

Ключевые слова: правовое регулирование, криптовалюты, налогообложение криптовалют, риски использования криптовалют, финансовая безопасность.

LEGAL REGULATION OF CRYPTOCURRENCIES: CURRENT STATUS

Abstract: development of digital and information technologies has led to the spread of the use of cryptocurrencies. The main stages of legal regulation of cryptocurrencies are analyzed in the article. It is concluded that it is necessary to develop special legal regulation of the turnover of cryptocurrencies in the Russian Federation, detail the rules of taxation of operations with cryptocurrencies, which will increase the legal certainty of legal relations in this area.

Keywords: legal regulation, cryptocurrencies, taxation of cryptocurrencies, risks of using cryptocurrencies, financial security.

В связи с развитием цифровых и информационных технологий в последние годы активное распространение и развитие получили криптовалюты. Криптовалюта – это «эмитированные и введенные в обращение лицами частного права с использованием информационных технологий электронные знаки стоимости (расчетные знаки), выраженные в определенных денежных единицах, которые обращаются в форме электронных документов (сообщений), содержащих зашифрованную информацию о переводе таких знаков» [1, с. 142].

Создание криптовалюты изначально было связано с желанием ее противопоставления фиатным деньгам. В связи с этим основными признаками криптовалют являются:

- 1) отсутствие единого эмиссионного центра – эмиссия криптовалюты осуществляется путем майнинга и доступна для любого пользователя;
- 2) отсутствие обеспеченности криптовалютных единиц;
- 3) высокая волатильность курса криптовалюты, низкая прогнозируемость изменения курса;
- 4) анонимность операций;
- 5) невозможность отмены совершенной операции;
- 6) отсутствие единого регулирующего и контролирующего органа.

Частный характер эмиссии криптовалютных единиц, анонимность операций и использование технологии блокчейн, с одной стороны, позволяет сделать вывод о прогрессивности технологий ввиду невозможности фальсификации криптовалютных единиц и операций с ними, с другой стороны, вышеназванные признаки криптовалют приводят к высокому уровню риска их использования в незаконных целях. В связи с этим весьма актуальным является рассмотрение вопроса правового регулирования криптовалют.

В мировой практике существует несколько подходов к вопросу правового регулирования криптовалют. В целом, сложились три основные тенденции:

- 1) создание специального правового регулирования криптовалют;
- 2) встраивание в существующее нормативное правовое регулирование порядка регулирования криптовалют;
- 3) полный запрет на использование криптовалют.

В Российской Федерации законодатель пошел по пути создания специального правового регулирования цифровых валют, отнеся к ним криптовалюты.

Можно выделить несколько основных этапов развития правового регулирования криптовалют в Российской Федерации.

С 2014 по 2017 г. – период начала формирования правового регулирования криптовалют. Стремительное развитие интереса к криптовалютам во всем мире при наличии высокого уровня риска осуществления операций с ними привело к формированию негативного подхода регуляторов к новому явлению: криптовалюты позиционировались как денежные суррогаты [2], а в случае совершения сделок с ними такие сделки относились к операциям, направленным на легализацию доходов, полученных преступным путем [3]. Ввиду неизученности данного экономического явления и высоких рисков

со стороны финансовой безопасности государства были попытки введения запрета совершения операций с криптовалютами при установлении ответственности за их совершение [4, с. 203–212].

С 2018 по 2021 г. – период появления правового регулирования криптовалют как цифровой валюты. Постепенное исследование экономической и правовой сущности криптовалют привело к законодательному регулированию криптовалюты как цифровой валюты, а именно, совокупности электронных данных, содержащихся в информационной системе, которые предлагаются и могут быть приняты в качестве средства платежа, не являющегося денежной единицей РФ, денежной единицей иностранного государства или международной денежной или расчетной единицей, или в качестве инвестиций и в отношении которых отсутствует лицо, обязанное перед каждым обладателем таких электронных данных, за исключением оператора или узлов информационной системы, обязанных только обеспечивать соответствие порядка выпуска этих электронных данных и осуществления в их отношении действий по внесению / изменению записей в такую информационную систему [5].

С 2022 г. по настоящее время – период определения дальнейшего вектора правового регулирования криптовалют. Банк России отмечает, что распространение использования криптовалют создает «существенные угрозы для благосостояния российских граждан, стабильности финансовой системы» [6, с. 2], а также выделяет ряд иных угроз, в числе которых: высокая волатильность курса криптовалют, распространенность мошенничества в торговле криптовалютами; криптоизация, ограничивающая суверенитет денежно-кредитной политики; вывод сбережений граждан за периметр российского финансового сектора; активное использование криптовалют в противоправной деятельности. Исходя из вышеперечисленных высоких рисков, связанных с криптовалютами и их использованием, Банк России предлагает пойти по пути дальнейшего запрета использования криптовалют на территории России, кроме того, было предложено установить ответственность за: нарушение российскими резидентами запрета на использование криптовалют в качестве средства платежа; выпуск, организацию обращения криптовалюты на территории России; вложение финансовых организаций в криптовалюты и связанные с ними финансовые инструменты, а также за использование российских финансовых посредников и российской финансовой инфраструктуры для осуществления операций с криптовалютами.

В то же время в 2022 г. Правительство РФ разработало и утвердило Концепцию законодательного регулирования оборота цифро-

вых валют [7], в которой предложен иной подход к дальнейшему правовому регулированию криптовалют. В частности, отмечается, что «отсутствие регулирования данной отрасли, равно как и установление запрета, приведет к увеличению доли теневой экономики, росту случаев мошенничества и дестабилизации отрасли в целом» [8], при этом справедливо указывается, что полный запрет операций с криптовалютой невозможен, создание правового регулирования оборота криптовалют и мер контроля позволят снизить использование криптовалют в противоправных целях.

Указанные противоречия относительно выбора вектора дальнейшего правового регулирования криптовалют во многом связаны с высоким риском их использования, однако в случае отсутствия правового регулирования соответствующих отношений появляются еще более высокие риски их использования в противоправных целях. Кроме того, полный запрет использования криптовалют приведет к невозможности налогообложения операций по таким сделкам, так как они будут находиться вне правового поля. В то же время объём операций российских налоговых резидентов с криптовалютами значителен, следовательно, налогообложение таких операций также может служить дополнительным источником налоговых поступлений в бюджет.

Следует отметить, что налоговое законодательство не содержит особого специального порядка налогообложения операций с криптовалютами. Как следует из писем Министерства финансов РФ, доход, полученный налогоплательщиком от совершения операций с криптовалютами, подлежит налогообложению на общих основаниях [9, 10]. К таким операциям применяются положения статьи 41 Налогового кодекса РФ, регулирующие общие положения о доходе как экономической выгоде в денежной или натуральной форме, учитываемой в случае возможности ее оценки и в той мере, в которой такую выгоду можно оценить.

Применительно к налогу на доходы физических лиц налоговым законодательством установлено, что в соответствии с пп. 2 п. 2 ст. 220 Налогового кодекса РФ налогоплательщик вправе уменьшить сумму своих облагаемых налогом на доходы физических лиц доходов на сумму фактически произведенных им и документально подтвержденных расходов, связанных с приобретением этого имущества. Министерство финансов РФ указало, что до законодательного урегулирования вопросов, связанных с обращением и налогообложением криптовалюты, при определении налоговой базы по доходам, полученным от операций купли-продажи криптовалюты, возможно применять вышеназванную

норму [11], при этом перечень документов и порядок подтверждения расходов по операциям с криптовалютой не установлены.

Применительно к налогу на прибыль организаций следует отметить, что ввиду отсутствия особого порядка налогообложения доходов, полученных при совершении операций с криптовалютой, доходы, полученные налогоплательщиком-организацией от совершения операций с криптовалютами, учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций в общем порядке [12]. При этом аналогично с нормами, регламентирующими порядок налогообложения налогом на доходы физических лиц, порядок документального подтверждения расходов по операциям с криптовалютами не урегулирован.

Е. Л. Васяниной справедливо отмечается, что отсутствие конкретизации элементов налогообложения в отношении доходов, связанных с оборотом цифровых валют, приводит к тому, что финансовые операции граждан выводятся за «периметр российского финансового сектора» [13, с. 2–5].

Таким образом, считаем необходимым развитие специального правового регулирования оборота криптовалют в Российской Федерации, а также дальнейшую регламентацию порядка налогообложения операций с криптовалютами, что позволит повысить правовую определенность регулирования отношений в этой сфере.

Список литературы:

1. Кучеров, И. И. Криптовалюта (идеи правовой идентификации и легитимации альтернативных платежных средств) : монография / И. И. Кучеров. М. : Центр ЮрИнфоР, 2018.
2. Информация Банка России от 27 января 2014 г. «Об использовании при совершении сделок “виртуальных валют”, в частности, Биткоин» // Вестник Банка России. 2014. № 11.
3. Информационное сообщение Росфинмониторинга от 6 февраля 2014 г. «Об использовании криптовалют» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Костикова, Е. Г. Кибервалюты: вопросы правового обеспечения финансовой безопасности России / Е. Г. Костикова // Бюджетное право и финансовая деятельность государства на современном этапе (к 90-летию со дня рождения М. И. Пискотина): материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 28 ноября 2014 г.) / под ред. И. А. Цинделиани. М.: РГУП, 2015.
5. Пункт 3 ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5018.

6. Криптовалюты: тренды, риски, меры. Доклад для общественных консультаций. М., 2022. – URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/132241/consultation_paper_20012022.pdf (дата обращения: 05.01.2023).

7. Правительство утвердило концепцию законодательного регулирования оборота цифровых валют // Официальный сайт Правительства РФ. 2022. – URL: <http://www.government.ru> (дата обращения: 09.01.2023).

8. Концепция законодательного регламентирования механизмов организации оборота цифровых валют // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

9. Письмо Минфина России от 26 сентября 2019 г. № 03-04-05/74126 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

10. Письмо Минфина России от 20 августа 2019 г. № 03-04-05/63704 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

11. Письмо Минфина России от 10 февраля 2022 г. № 03-04-05/9243 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. Письмо Минфина России от 28 декабря 2021 г. № 03-04-05/107093 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

13. Васянина, Е. Л. Механизм налогообложения как инструмент регулирования экономики / Е. Л. Васянина // *Налоги*. – 2022. – № 2. – С. 2–5.

В. В. Балытников,
кандидат юридических наук,
директор Центра исследований
проблем территориального
управления и самоуправления

V. V. Balytnikov,
LD, Director of the Center for Territorial
Government and Self-Government
balytnikov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-197-203

НЕКОТОРЫЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ (В ТОМ ЧИСЛЕ НЕЙРОСЕТЕВЫХ) СИСТЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРЕДЕЛОВ СВОБОДЫ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

***Аннотация:** статья посвящена принципиальным основополагающим началам использования электронных (в том числе нейросетевых) систем контроля и пресечения злоупотребления свободой массовой информации. Автор постулирует три важнейших, на его взгляд, принципа такого использования. Таковыми являются: принцип подтверждения выводов электронных систем людьми; принцип конституционно-правовой ориентированности работы электронных систем; принцип обеспечения доказательной силы получаемых в виде электронных документов результатов работы электронных систем. Последний из указанных принципов прямо корреспондирует конституционному принципу недопустимости цензуры.*

***Ключевые слова:** средства массовой информации, пределы свободы информации, электронные системы, предварительный контроль.*

SOME PUBLIC LAW ASPECTS OF THE USE OF ELECTRONIC SYSTEMS (INCLUDING NEURAL NETWORK) FOR ENSURING CONTROL OVER COMPLIANCE OF THE LIMITS OF INFORMATION FREEDOM AT THE SPHERE OF MASS MEDIA

***Abstract:** the article is devoted to the fundamental principles of using electronic systems (including neural networks) to control and suppress the abuse of rights at the sphere of mass media. The author postulates three most important, in his opinion, principles of evaluation in this area. It's the principle of confirming the conclusions of an electronic system by a person, the principle of constitutional orientation of the functioning of electronic systems, the principle of approbation and giving force of evidence for the results of the operation of electronic systems obtained in the form of electronic documents. The last of these principles directly corresponds to the constitutional principle of the inadmissibility of censorship.*

***Keywords:** mass media, limits of information freedom, electronic systems, preliminary control.*

В настоящее время в медиасфере (как и во всех иных сферах социального бытия) поистине взрывообразное распростра-

нение получают самого разного рода технические и технологические решения, связанные с установлением и осуществлением всеобъемлющего электронного онлайн-контроля и надзора за соблюдением действующего законодательства. Максимальное удобство и высочайшая практическая эффективность подобного рода систем, позволяющих осуществлять поистине всепроникающую и всеохватывающую контрольно-надзорную деятельность, – абсолютно очевидны и в силу этого не нуждаются не только в доказывании, но и в сколь-либо подробном описании (ибо каждый современный человек встречается и взаимодействует с указанными системами при любом своем появлении в любом общественном пространстве – к коему, кстати, в полной мере относится и медиа-пространство). Хочется надеяться, что равным образом очевидным (в особенности для законодателя и правоприменителей, наипаче же – для уважаемых коллег-исследователей соответствующих проблем правового регулирования) является и необходимость осознания того, что описанные электронные системы должны стать объектами подробной и тщательно проработанной публично-правовой (и прежде всего – законодательной) регламентации (как со стороны государства, так и со стороны профессионального медиа-сообщества) [1].

Это особенно актуально в условиях, когда, например, на прошедшей 19-20 марта 2023 г. Второй Международной парламентской конференции «Россия-Африка» представители отечественных производителей соответствующих цифровых систем электронного контроля и пресечения противоправной информационной активности в сетевой медиа-среде в качестве важнейшего достоинства своей продукции отмечали их полную (в отличие от западных аналогов) подконтрольность государствам-приобретателям (имеется в виду представление покупателям полностью открытого исходного кода и других гарантий отсутствия в системе «черных ходов», «тайных ключей» и прочих средств удаленного (и утаенного от администраторов) контроля над приобретаемыми программными продуктами, наличие какого является характерной чертой для аналогичных продуктов западных компаний) [2].

Хотелось бы отдельно отметить, что несмотря на очевидно высокий уровень соответствующих систем (в особенности – функционирующих на так называемой «нейросетевой» основе), по меньшей мере преждевременно (а с моей точки зрения – и вовсе невозможно) говорить о них как некоем проявлении так называемого «искусственного (человекоподобного) интеллекта». Причем это верно независимо от того, понимаем ли мы под указанным термином «сильный» или

«слабый» искусственный интеллект (вернее – «сильное» или «слабое» допущение об отождествлении указанного понятия с интеллектом человека). Да, в сфере IT распространено представление о нейросетях как о носителях (хранителях) так называемых «искусственных (компьютерных) форм интеллекта». В качестве примера такого подхода можно привести выдаваемый в интернет-поисковой системе Google в качестве образцового русскоязычного определения искусственного интеллекта мини-гайд компании «Oracle» «Что такое ИИ? Подробнее об искусственном интеллекте». В нем, в частности, сказано: «Если упростить, искусственный интеллект (ИИ) – это система или машина, которые могут имитировать человеческое поведение, чтобы выполнять задачи, и постепенно обучаться, используя собираемую информацию.» [3].

Однако на деле ключевой в этом «определении» является именно фраза «если упростить». Построенное, в сути, именно вокруг данной фразы, процитированное выше определение на деле скорее подтверждает вывод о том, что системы ИИ, несмотря на название, носителем интеллекта не являются – что полностью подтверждается общим мнением профильных специалистов. Автору настоящей статьи доводилось неоднократно беседовать с русскоязычными сотрудниками «Oracle» – причем именно с сотрудниками, занимающимися исследованиями в сфере разработки, внедрения и использования искусственного (прежде всего – нейросетевого) интеллекта (в том числе с российскими сотрудниками, работающими в зарубежных подразделениях «Oracle»). Абсолютно консолидированное (то есть единогласное) *communis opinio doctorum* в данном случае единогласно говорит о том, что приравнивание нейросетевых структур к человеческому интеллекту на деле никоим образом невозможно. Так называемый «ИИ» не только в своем современном технологическом состоянии, но и в самой основе своего построения и функционирования не является никаким «умением думать» (в человеческом смысле этого слова). «Искусственный интеллект» в сути (именно в своей сути, а не только в неких ныне существующих формах) представляет собой всего лишь самообучающуюся машину. Все его так называемые «электронные мысли» – это на самом деле наши собственные, вполне человеческие мысли, почерпнутые у нас (людей) самообучающейся (в смысле – самостоятельно ищущей, накапливающей и систематизирующей находящуюся в глобальной сети «Интернет» информацию) машиной – машиной и еще раз машиной (разумеется, в смысле машины электронной, а не классической, механической). Проще говоря – даже если уровень такого рода «поисковой системы» будет в некоем гипотетическом будущем

в десятки или даже сотни миллионов раз превосходить способности, например, СПС «КонсультантПлюс» – электронно-цифровая машина (даже являясь нейросетью) никогда не станет не то что равной, но даже хотя бы подобной человеческому интеллекту (прежде всего – в силу принципиальной невозможности воспроизведения в электронных сетях свойственных человеку нелинейных моделей мышления).

Да, разумеется, нейросети, - на основе обучения по «человеческому» материалу – начинают выстраивать свои собственные конструкции (в т.ч. и текстуальные). Однако соответствующие конструкции, хотя и не заимствуются напрямую из помянутого выше материала, в сути своей все равно остаются лишь продуктом «машинной обработки» мыслительных конструкций, созданных homo sapiens. В принципиальном (подчеркиваю – именно в принципиальном) плане наборы генерируемых нейросетями текстов не отличаются от формируемых на основе т.н. «интеллектуального поиска» традиционных для специалистов-юристов текстуальных «наборов выдачи» информационно-поисковых систем и баз данных правовой информации. «...сказать, что эти [нейросетевые] технологии могут создавать что-то ... новое, нельзя ... все результаты – это компиляция из множества данных, на которых обучили модель» [4]. Как верно отмечает известнейший отечественный футуролог С. Лукьяненко: «Нейросеть не сможет заменить человека при написании текстов, поскольку «не умеет писать текст», а может лишь «имитировать написание», компилируя тексты из открытых источников [5]. Нейросети «обучены» для того, чтобы «не писать, а просто компилировать чужие тексты» [6]. На деле же значимой, по мнению специалистов, является способность нейросетей не к созданию собственных текстов, а к сравнению потенциально неограниченных массивов созданных людьми текстов с «эталонными [в том числе с юридической точки зрения] образцами», на которых обучалась та или иная «ИИ-модель» [4].

Отсюда вытекает, на мой взгляд, первое и самое принципиальное основополагающее начало использования нейросетевых систем обеспечения и законности в целом и контроля за соблюдением пределов свободы массовой информации – в частности. Любые обретающие правовую силу решения (акты) таких систем должны иметь обязательную возможность подтверждения либо неподтверждения этих решений людьми. В идеале эта возможность должна носить как управленческий, так и судебный характер.

Иными словами, если в рамках применения какого-либо возможного для использования в отечественных органах публичной власти функционального аналога, например, разработанных на Западе инте-

рактивных систем оценки наличия (в текстах, в т.ч. в предлагаемых для публикации в медиа) нарушений норм, запрещающих, к примеру, hate speech (примерным аналогом этого понятия в его нормальном виде в отечественном юридическом языке является термин «пропаганда ненависти и вражды»), выводы делает сама система [7], то должна иметься и возможность юридически значимой верификации этих выводов конкретным уполномоченным лицом (человеком), а равно – и возможность оспаривания такой оценки перед (человеческим же) судом. Кстати, интересно, что, например, в Индонезии предлагаемая местными учеными система электронного контроля соответствия содержания сообщений в медиа-сетях индонезийскому «Закону об информационной деятельности...» дает хоть и ненамного, но все же меньшую точность, чем помянутая выше система контроля содержания сообщений, который могут осуществлять сами пользователи сетей (в т.ч. в предварительном, интерактивном порядке) [8].

Вторым значимым основополагающим началом является необходимость строгого соблюдения в сфере применения электронных (в т.ч. нейросетевых) систем обеспечения контроля за соблюдением пределов свободы массовой информации принципа конституционно-правовой ориентированности их работы. Это касается, прежде всего, вопросов о том, на проверку какого именно содержания должны быть ориентированы соответствующие электронные системы – или, иначе говоря, выявлению каких именно нарушений (противоречий) должны быть «обучены» соответствующие нейронные сети. Представляется очевидным, что с точки зрения законодательства о СМИ это должны быть, прежде всего, противоречия с положениями статьи 4 («Злоупотребление свободой массовой информации») Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», а с конституционно-правовой точки зрения – прежде всего противоречия положениям Преамбулы Конституции Российской Федерации (в которой в наиболее сжатом, концентрированном виде закреплена квинтэссенция основных, базовых конституционных ценностей нашего Отечества).

Полагаю целесообразным также отметить, что выход за указанные выше нормативно-интерпретационные пределы на нынешнем этапе использования обсуждаемых электронных систем контроля представляется автору настоящей статьи нежелательным (в том числе и в силу почти неизбежного нарушения в случае соответствующего расширения «нейросетевого охвата» базового для правоприменения в сфере масс-медиа принципа правовой определенности).

И наконец, в-третьих, необходимо создание надежного механизма соблюдения гарантированного статьей 29 Конституции Российской Федерации и статьями 1 и 3 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» принципа недопустимости цензуры. Цензура, как известно, *de lege lata* представляет собой предъявляемое неуправомоченными лицами требование предварительного согласования сообщений и материалов. В силу этого представляется целесообразным означить позицию о необходимости закрепления возможности придания выводам предварительной (до-публикационной) оценки сообщений и материалов специализированными электронными системами определенного рода юридического значения [1]. При этом стоит отметить, что данная электронная оценка соблюдения правовых требований в современных условиях может быть почти моментальной и никоим образом не замедляющей процесс работы масс-медиа (соответствующий принцип уже реализован в зарубежных системах, о которых вкратце говорилось выше). Разумеется, авторы (в т.ч. журналисты) и редакторы (в т.ч. главные редакторы) СМИ ни при каких условиях не утрачивают право не соглашаться с полученным результатом и публиковать материалы без учета его положений. Однако в таком случае электронно-документированная предварительная оценка может (и должна) приобретать статус (как минимум) электронного аналога экспертного заключения и, соответственно, при необходимости использоваться (причем всеми заинтересованными сторонами) в качестве одного из доказательств (в том числе по делам о вынесении предупреждений, приостановлении и прекращении деятельности СМИ). Разумеется, подобного рода идеи требуют нормативного закрепления как минимум как в применимом административном регламенте [9], так и в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, а как максимум – в информационном законодательстве Российской Федерации (в том числе и в Законе РФ «О средствах массовой информации»). Разработка нормативных форм такого закрепления станет одним из ключевых направлений развития как отечественного, так и всего мирового медиа-права.

Список литературы:

1. Балытников, В.В. Административно-правовые проблемы создания нормативных культурно-информационных стандартов / В.В. Балытников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 2(88).
2. Международная парламентская конференция «Россия-Африка». Круглый стол на тему: «Неделимая безопасность: возможности и вклад парламентов». – URL: <http://duma.gov.ru/multimedia/video/events/85629/>

3. Что такое ИИ? Подробнее об искусственном интеллекте. – URL: <https://www.oracle.com/cis/artificial-intelligence/what-is-ai/>

4. Карасёва, Е. Поймали в нейросети: что такое генеративный ИИ и почему он появился везде / Е. Карасёва // Известия. – 2023. – 22 янв. – URL: <https://iz.ru/1457606/ekaterina-karaseva/poimali-v-neiroseti-chto-takoe-generativnyi-ii-i-pochemu-poiavilsia-vezde>

5. Сергей Лукьяненко о том, смогут ли нейросети заменить писателей. – URL: <https://info24.ru/news/mnogie-knigi-napisany-slovno-kofemolkoj-sergej-lukyanenko-ocenil-zamenit-li-nejroset-pisatelya.html>

6. Шахова, М. Как использовать ChatGPT в работе с контентом: разбор плюсов и минусов / М. Шахова. – URL: <https://www.e-xecutive.ru/management/marketing/1996036-kak-ispolzovat-chatgpt-v-rabote-s-kontentom-razbor-plusov-i-minusov>

7. Meet Mehta, Dhruv Gada, Riddhi Sharma, Khushi Chavan, Pratik Kanani, Boukhari Mahamat Issa. Detection of Hate Speech Texts Using Machine Learning Algorithm // Offense Detection Using BERT and CNN, 2022 IEEE 3rd Global Conference for Advancement in Technology (GCAT), pp.1-5, 2022. – URL: https://www.researchgate.net/publication/359027708_Detection_of_Hate_Speech_Texts_Using_Machine_Learning_Algorithm

8. Prasetyo, Vincentius Riandaru, Samudra, Anton Hendrik. Hate speech content detection system on Twitter... // AIP Conference Proceedings 2470, 050001 (2022). – URL: <https://aip.scitation.org/doi/abs/10.1063/5.0080185>

9. Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации : приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 17 мая 2019 г. № 100 // СПС «КонсультантПлюс».

В завершение настоящей статьи автор хотел бы выразить благодарность своему ученику, коллеге и другу, старшему преподавателю НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге Я.В. Болдинову, выступившему в качестве научного редактора данного материала.

К.Л. Чайка,
доктор юридических наук,
заместитель председателя
Суда ЕАЭС, заслуженный юрист
Российской Федерации

K.L. Chaika,
Doctor of Law,
Deputy Chairman of the EAEU Court
Honored Lawyer of the Russian
Federation

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-204-213

ПУБЛИЧНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ИНТЕГРАЦИОННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ

Аннотация: активное развитие международного сотрудничества вызвало появление новых и усложнение имеющихся политических, экономических, культурных связей между народами. В статье анализируются публичные полномочия государств и формируемые правоотношения, возникающие в рамках интеграционных объединений.

Ключевые слова: публичный, интеграция, связи, правовые отношения, система органов интеграционного объединения наднациональный

PUBLIC POWERS OF INTEGRATION ASSOCIATION BODIES

Abstract: the active development of international cooperation has caused the emergence of new and the complication of existing political, economic, cultural ties between peoples. The article analyzes public legal relations arising within the framework of integration associations.

Keywords: public, integration, connections, legal relations, system of bodies of an integration association supranational.

Основой функционирования любого государства является его конституция. В правовой доктрине отмечается то, что конституция как закон, имеющий высшую юридическую силу и прямое действие, оказывает непосредственное воздействие на всю систему органов государственной власти [1, 2].

Активное развитие международного сотрудничества, обусловившее появление новых и усложнение имеющихся политических, экономических и культурных связей между народами, вызвало к жизни широкое распространение международных организаций, которые стали эффективным инструментом регулирования в различных областях сотрудничества, в том числе платформой для выработки обязательных и универсальных подходов, преодоления межгосударственных конфликтов [3]. Вторая половина XX столетия стала периодом создания в разных регионах мира региональных интеграционных объединений – таких международных организаций, которые

имели целью формирование систем экономического взаимодействия путем унификации собственных правовых порядков. Их учреждение повлекло трансформацию классических межправительственных международных организаций в организации нового типа, именуемые наднациональными.

Неотъемлемой частью развития правовых порядков интеграционных объединений и отличительной чертой наднациональных международных организаций следует признать передачу части суверенных полномочий государств – членов объединения государств на уровень соответствующей международной организации. В данном контексте важно подчеркнуть, что полномочия государств реализуются посредством юридических норм, при помощи которых регулируются общественные отношения и обеспечивается их соблюдение.

Учитывая, что суверенные полномочия государств закреплены в их конституциях, подобный процесс не мог остаться незамеченным их создателями. Закономерным явлением стало включение в конституции государств – членов интеграционных объединений положений о праве соответствующего государства участвовать в международных организациях и при необходимости ограничивать свой суверенитет в интересах подобного участия. Например, согласно ст. 23 Основного закона Германии «ввиду создания единой Европы Федеративная Республика Германия будет участвовать в развитии ЕС, основанном на демократических, социальных и федеральных принципах, верховенстве закона и принципе субсидиарности, гарантировании уровня защиты основных прав, сопоставимого с предоставляемым Основным законом». В данном контексте интерес также представляет норма ст. 11 Конституции Италии, в которой заложен принцип ограничения суверенитета в целях присоединения к международным организациям. Как отмечается в правовой доктрине, данное правило, хотя и сформулировано для целей участия в Организации Объединенных Наций, использовалось Конституционным судом Италии при обосновании членства данного государства в ЕС и применении права интеграционного объединения [4].

Общеизвестно, что на постсоветском пространстве идея интеграции получила развитие с начала 1990-х гг., поэтому неслучайно, что в конституциях двух из пяти государств – членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союза): Республики Беларусь и Российской Федерации, – также содержится положение об участии в межгосударственных образованиях. При этом если норма ст. 8 Конституции Республики Беларусь изложена весьма лаконично и указывает только на право государства-члена в соответствии

с нормами международного права на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них, то положение ст. 79 Конституции Российской Федерации связывает участие в объединениях межгосударственного характера с трансфером в их адрес некоторых суверенных полномочий под условием ненарушения прав и свобод человека и гражданина, обеспечения непротиворечия основам конституционного строя.

Учитывая, что конституция есть акт волеизъявления народа, участие государства в международной организации и передаче части суверенных полномочий представляет собой реализацию воли народа, который посчитал необходимым закрепить соответствующее положение в Основном законе своего государства.

Данный вывод приобретает особое значение в свете создания интеграционных объединений, которые по природе представляют собой наднациональные организации. Под наднациональной организацией мы понимаем международную организацию, включающую в свой состав органы, обладающие волей, независимой от государств-членов, которую они создали для реализации целей интеграции и наделили правом принятия правовых актов, обязательных для стран-участниц, их физических и юридических лиц, по вопросам, отнесенным к ведению соответствующей организации. Правовые акты наднациональной организации обладают верховенством по отношению к законодательству ее государств-членов и не требуют имплементации в национальное законодательство [5; 6; 7].

Изложенное позволяет констатировать наличие сложившейся *системы* публичных правоотношений в интеграционном объединении, элементами которой являются: (1) субъекты, то есть уполномоченные органы, реализующие свои функции в пределах, установленных правом интеграционного объединения; (2) объекты управления – общественные отношения, которые могут быть подвергнуты публичному управлению.

Особенность публичных правоотношений в интеграционном объединении обуславливается тем, что они складываются в сфере публичных интересов нескольких государств, регулируются нормами публичного – наднационального права и им присущ особенный состав участников в лице государств.

Теория права определяет публичные правоотношения как властеотношения, в которых субъекты не обладают равным правовым положением, и, будучи формой реализации публичной власти, всегда направлены на подчинение поведения и действий общественным интересам. В сфере реализации публичного права возникают субъек-

ективные публичные права [8; 9, с. 107]. Это означает, что субъекты, реализующие публично-правовую деятельность в рамках государства, выполняют прежде всего государственные функции и задачи, а потому должны осуществлять в первую очередь должностные полномочия. Они не приобретают права, принадлежащие лично им, а перенимают их в сочетании и в объеме, необходимом для реализации полномочий [10, с. 244].

Юридическое содержание в публичных правоотношениях устанавливается нормами правовых актов, регулирующих компетенцию уполномоченных органов. В свою очередь, в рамках интеграционных объединений контроль исполнения правовых актов как государствами, в лице их уполномоченных органов, так и хозяйствующими субъектами возлагается на исполнительные и судебные органы соответствующих объединений государств.

Проведенный анализ свидетельствует о существовании еще одного отличия публичных правоотношений и порядка реализации публичных полномочий в системе государственных органов от органов интеграционного объединения. Данное отличие заключается в формировании связи «субъект – объект управления». В классической системе управления субъект управления обладает властными полномочиями по отношению к объектам управления, частным физическим и юридическим лицам, на которых направлено влияние [8]. В интеграционном объединении сторонами публичных правоотношений являются, с одной стороны, уполномоченный исполнительный орган интеграционного объединения, а с другой стороны, – государства-члены, также обладающие властными полномочиями.

Анализ учредительных договоров таких объединений государств, как ЕАЭС, Европейский союз (далее – ЕС), Европейская ассоциация свободной торговли (далее – ЕАСТ), Андское и Карибское сообщества, Экономическое сообщество стран Западной Африки (далее – ЭКОВАС) показывает то, что отличительная черта интеграционного объединения как наднациональной организации – наличие у него институциональной системы, близкой к той, что действует в государствах. Причем институты интеграционного объединения реализуют те же функции, что ранее осуществлялись на национальном уровне и входили в полномочия национальных органов власти. Сказанное позволяет сделать вывод о реализации публичных полномочий органами интеграционного объединения.

Обзор учредительных договоров упомянутых интеграционных объединений демонстрирует сходство их институциональных систем. В их состав, как правило, входят:

▪ высший руководящий орган в лице глав государств или правительств – Высший Евразийский экономический совет в ЕАЭС, Европейский совет в ЕС, Конференция глав правительств в Карибском сообществе, Андский президентский совет в Андском сообществе, Орган глав государств и правительств в ЭКОВАС (ст. 10 Договора о ЕАЭС, ст. 15 Договора о ЕС, ст. 10 Договора об учреждении Карибского сообщества, ст. 6 Картахенского соглашения об учреждении Андского сообщества, ст. 7 Договора об ЭКОВАС);

▪ исполнительно-распорядительный орган, выполняющий функции, которые в государстве возлагались на его правительство, – Евразийская экономическая комиссия в ЕАЭС, Европейская комиссия в ЕС, Надзорный орган в ЕАСТ, Комиссия Андского сообщества в одноименном интеграционном объединении (ст. 18 Договора о ЕАЭС, ст. 17 Договора о ЕС, ст. 7 Соглашения об учреждении Надзорного органа и Суда ЕАСТ, ст. 21 Картахенского соглашения об учреждении Андского сообщества);

▪ суд интеграционного объединения (ст. 19 Договора о ЕАЭС, ст. 13 Договора о ЕС, ст. 27 Соглашения об учреждении Надзорного органа и Суда ЕАСТ, ст. 1 Соглашения об учреждении Суда Карибского сообщества, ст. 2 Соглашения об учреждении Суда Андского сообщества, ст. 15 Договора об ЭКОВАС).

Функции исполнительно-распорядительного органа интеграционного объединения зависят от глубины взаимодействия государств и могут колебаться от реализации решений, принятых высшим руководящим органом, как в Андском сообществе, до контроля за соблюдением права интеграционного объединения частными лицами и государствами-членами, как это происходит в ЕАЭС, ЕАСТ и ЕС.

Отличительная черта ЕС выражается в наличии у него представительного органа, на который возложены законодательные функции, в лице Европейского парламента (ст. 14 Договора о ЕС).

Обзор институциональных систем ЕАЭС, Андского и Карибского сообществ, ЕАСТ и ЕС подтверждает сделанный ранее вывод о формировании в рамках данных интеграционных объединений системы публичных правоотношений, в рамках которой реализуют исполнительно-распорядительные, законодательные и судебные функции.

Реализация публичных полномочий интеграционных объединений ставит вопрос о наличии у них компетенции по контролю за действиями частных лиц. В данном аспекте для нас представляют интерес полномочия Евразийской экономической комиссии, Надзорного органа ЕАСТ и Европейской комиссии по привлечению хозяйствующих субъектов к ответственности, как правило, за несоблюдение права

интеграционного объединения в сфере конкуренции. Хотя в международных договорах интеграционных объединений подобная ответственность не именуется административной, по природе [о природе административной ответственности см.: 11] она является таковой. Более того, часто приведение в действие акта наднационального органа о привлечении к ответственности за несоблюдение его права происходит на внутригосударственном уровне в порядке, установленном для реализации решений и постановлений национальных органов о привлечении к административной ответственности. Например, в силу п. 14 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции, выделяющегося как приложение № 19 к Договору о ЕАЭС, решения Евразийской экономической комиссии о наложении штрафа, а также решения, обязывающие нарушителя совершать определенные действия, являются исполнительными документами и подлежат исполнению органами принудительного исполнения государства-члена, на территории которого зарегистрировано лицо, совершившее правонарушение. В данном случае происходит сопряжение процедуры в рамках наднационального органа интеграционного объединения и внутригосударственного административного процесса.

Как следует из ст. 258 Договора о функционировании ЕС, компетенция по контролю за соблюдением интеграционного права со стороны государств-членов принадлежит только Европейской комиссии. В случае выявления факта неисполнения странами – участницами ЕС права данного интеграционного объединения Европейская комиссия вправе инициировать процесс в Суде ЕС против соответствующего государства-члена. К числу наиболее известных дел, возбужденных Европейской комиссией против стран-участниц в 2021–2022 гг., относятся дела в отношении Польши.

Основу претензий Европейской комиссии к Польше заложило неисполнение последней решения Суда ЕС по делу C-824/18 A.B. and Others (Nomination des juges à la Coursuprême – Recours [12]), которым установлено несоответствие праву ЕС назначения судей Верховного суда Польши. Решение Суда ЕС фактически нивелировало решение Конституционного суда Польши, содержащего обратный вывод, и подтвердило принцип верховенства права ЕС. В ответ на упомянутое решение Суда ЕС Конституционному суду Польши адресован запрос о толковании ст. 1, 2 и 19 Договора о ЕС об учреждении ЕС на основе уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, а также о компетенции Суда интеграционного объединения по толкованию права ЕС. В решении от 7 октября 2021 г. Конституционный

суд Польши указал то, что ст. 1 и 2, а также п. 1 ст. 19 Договора о ЕС несовместимы с Конституцией Польши, которая имеет приоритет над учредительными договорами интеграционного объединения. 22 декабря 2021 г. Европейская комиссия инициировала в отношении Польши процедуру о привлечении к ответственности за неисполнение права ЕС, признавая таковым решение Конституционного суда Польши от 7 октября 2021 г.

В рамках второго дела C-791/19 *Commission v Poland (Régime disciplinaire des juges)* [13] оценивалось соответствие праву интеграционного объединения реформы судебной системы, в связи с проведением которой в рамках Верховного Суда Польши учреждена Дисциплинарная палата, ответственная за рассмотрение всех дисциплинарных дел в отношении судей Верховного Суда, а также в порядке апелляции – в отношении судей судов общей юрисдикции. Европейская комиссия (обратилась в Суд ЕС с иском против Польши, посчитав, что данная реформа не гарантирует ни независимость, ни беспристрастность Дисциплинарной палаты, состоящей исключительно из лиц, назначенных Национальным Советом по Правосудию, чей состав формируется политическими органами.

Ключевой правовой позицией решения Суда ЕС по данному делу стало указание на тот факт, что ст. 19 (1) Договора о ЕС обязывает государства-члены создать такую систему средств правовой защиты, которая обеспечивает реализацию частными лицами права на эффективную судебную защиту в сферах, регулируемых правом интеграционного объединения. Учитывая, что принцип эффективной судебной защиты является общим принципом права ЕС, берущим свою основу в конституционных традициях государств-членов, тот факт, что организация правосудия относится к компетенции государств-членов не исключает ее реализацию с соблюдением обязательств, установленных правом ЕС, и в частности ст. 19 (1) Договора о ЕС. Неотъемлемой частью указанного процесса стало возложение Судом ЕС на Польшу обязанности уплачивать 1 000 000 евро за каждый день неисполнения его решения [14].

Влияние интеграционных процессов на правопорядок соответствующего объединения также заключается в расширении сфер регулирования наднациональным правом, что закономерно влечет увеличение числа источников интеграционного права, которое, помимо международных договоров, включает так называемые акты вторичного права. Под вторичным правом понимаются нормативно-правовые акты, принятые органами интеграционного объединения, в развитие положений, закрепленных в его учредительных и отрасле-

вых (секторальных) договорах. Изложенное обуславливает ситуацию, при которой чрезвычайно значимыми становятся три вопроса:

- об обеспечении единообразного применения права интеграционного объединения его органами и государствами-членами;
- о контроле за соответствием норм вторичного права международным договорам объединения государств;
- соблюдении прав частных лиц, на которых воздействует интеграционное право, включая акты исполнительно-распорядительного органа о привлечении к ответственности.

Закономерно то, что решение указанных задач возлагается на суд интеграционного объединения.

По мере развития права интеграционного объединения и накопления практики его суда наблюдается процесс, именуемый конституционализацией соответствующего правового порядка. Среди критериев, которые, по мнению представителей академического сообщества, свидетельствуют о наличии у интеграционного правового порядка, исследуемого на примере ЕС, свойств конституционализма, выделяют утверждение верховенства и автономии права интеграционного объединения, наличие у него таких качеств, как верховенство и прямое действие, институциональную независимость органов ЕС, кодификацию основных прав человека, систему судебного пересмотра актов институтов ЕС [15, р. 2–3]. Обзор доктринальных представлений о конституционализации ЕС позволяет выделить два этапа данного процесса: на первом из них происходит утверждение свойств верховенства и прямого действия права интеграционного объединения, а также становление системы судебного пересмотра [16, р. 28]; второй этап характеризуется развитием институтов представительной демократии и кодификацией прав человека [15, р. 149].

Обобщая высказанное, необходимо указать то, что одной из отличительных черт конституционализации в аспекте роли суда интеграционного объединения становится восприятие им отдельных функций национального конституционного суда, среди которых защита прав человека и проверка соответствия всех актов интеграционного объединения его учредительному договору. С точки зрения институциональной системы интеграционного объединения конституционализация наднационального правового порядка проявляется в формировании представительных органов, причем таких, которые состоят не из национальных парламентариев, а избираются путем прямого голосования.

Проведенный анализ позволяет заключить то, что наднациональные органы представляют собой «продолжение» органов власти

государств – членов интеграционного объединения. При таких обстоятельствах обоснован вывод, согласно которому в структуре интеграционного объединения формируются публично-правовые институты, соотносимые с органами власти государств-членов. Немаловажную роль играет распределение полномочий между наднациональным и национальными уровнями правового регулирования, которое может приобретать следующие формы:

- Полная передача полномочий от внутригосударственного органа власти институту интеграционного объединения. В терминологии Договора о ЕАЭС – это единая политика в рамках Союза.

- Совместное регулирование, при котором сочетаются наднациональные и национальные инструменты воздействия на правоотношения. По смыслу Договора о ЕАЭС – это согласованная и скоординированная политики.

Изложенное является основанием для постановки вопроса о допустимости использования в отношении системы органов интеграционного объединения наднационального типа понятия «международно-государственное устройство» и вывода о функционировании в интеграционном объединении публичных правоотношений.

Список литературы:

1. Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция / Е.Ю. Бархатова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2019. – 268 с.

2. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / А.И. Абрамова, А.Б. Агапов, Е.Г. Азарова [и др.]; отв. ред. Л.А. Окуньков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: БЕК, 1996. – 634 с.

3. Lukashuk, I.I. International organizations and the functioning of international law / I.I. Lukashuk // *Indian Journal of International Law*. – 1984. – Vol. 24. – P. 68.

4. Cartabia, M. The Italian Constitutional Court and the relationship between the Italian legal system and the European Union in The European Court and national courts / M. Cartabia. – Oxford, 2015. – P. 134–135.

5. Мещерякова, О.М. Наднациональность в праве Европейского союза и проблема суверенитета : дис. ... д-ра юрид. наук / О.М. Мещерякова. М., 2010. – 469 с.

6. Моисеев, А.А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации) : дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Моисеев. – М., 2018. – 360 с.

7. Чайка, К.Л. Суды интеграционных объединений среди иных органов международного правосудия : дис. ... д-ра юрид. наук / К.Л. Чайка. – М., 2022. – 420 с.

8. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления / В.Е. Чиркин. – М.: Юрист, 2005. – 379 с.

9. Мальцев, Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы / Г.В. Мальцев. – М. : Прометей, 1999. – 419 с.

10. Морозова, Л.А. Теория государства и права : учебник / Л.А. Морозова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2010. – 510 с.

11. Россинский, В.Б. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности / В.Б. Россинский // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 38–42.

12. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 March 2021 C-824/18 A.B. and Others (Nomination des juges à la Coursuprême – Recours). – URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-824/18> (дата обращения: 15.01.2023).

13. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021. – URL: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_3753958/en/ (дата обращения: 15.01.2023).

14. Order of the Court (Grand Chamber) of 8 April 2020 European Commission v Poland (Régime disciplinaire des juges). – URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-791/19> (дата обращения: 15.01.2023).

15. Rittberger, B. The constitutionalization of the European Union / B. Rittberger, F. Schimmelfennig. – N. Y. : Routledge, 2007. – 192 p.

16. Weiler, J. The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration / J. Weiler. – Cambridge : Cambridge University Press, 1999. – 384 p.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-214-223

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРЕБОВАНИЙ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К ЭКСПЕРТАМ В НАУЧНОЙ СФЕРЕ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена правовой неопределенностью критериев оценки компетентности и объективности экспертов в сфере науки и научно-технической деятельности. В настоящее время законодательство в области научной экспертизы характеризуется отсутствием единообразия в требованиях, предъявляемых к лицам, привлекаемым к ее осуществлению. Цель статьи заключается в выработке предложений по их установлению. Достижению цели способствовало использование общенаучных методов познания (анализ, синтез) и формально-юридического метода. Проведен анализ положений нормативных правовых актов, закрепляющих перечень требований, предъявляемых к экспертам в научной сфере. Сделан вывод о необходимости установить обязательные для всех видов научных экспертиз критерии оценки компетентности соответствующих экспертов. В качестве требований, предъявляемых к экспертам в научной сфере, следует прежде всего рассматривать наличие ученой степени доктора наук и опыта руководства научными проектами, наличие определенного количества публикаций в рецензируемых научных изданиях и/или монографиях, а также отсутствие конфликта интересов в связи с осуществлением соответствующих экспертиз.*

***Ключевые слова:** эксперт, научная экспертиза, требования, научные публикации, научный проект.*

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF IMPROVING THE LIST OF REQUIREMENTS FOR EXPERTS IN THE SCIENTIFIC FIELD

***Abstract:** the relevance of the article is due to the legal uncertainty of the criteria for assessing the competence and objectivity of experts in the field of science and scientific and technical activities. Currently, the legislation in the field of scientific expertise characterized by a lack of uniformity in the requirements for persons involved in its implementation. The purpose of the article is to develop proposals for their establishment. The achievement of the goal facilitated by the use of general scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and the formal legal method. An analysis of the provisions of normative legal acts, fixing the list of requirements for experts in the scientific field, carried out. It concluded*

that it is required to establish criteria for assessing the competence of the relevant experts, which are mandatory for all types of scientific examinations. As the requirements for experts in the scientific field, one should first of all consider the presence of a doctoral degree and experience in managing scientific projects; the presence of a certain number of publications in peer-reviewed scientific journals and/or monographs, as well as the absence of a conflict of interest in connection with the implementation of relevant expertise.

Keywords: *expert, scientific expertise, requirements, scientific publications, scientific project.*

Экспертная деятельность представляет собой вид деятельности, состоящий из анализа и оценки объектов экспертизы по вопросам, разрешение которых требует специальных познаний в той или иной области, с целью подготовки и оформления экспертных заключений. В настоящее время законодательство РФ в сфере науки и научно-технической деятельности предусматривает проведение экспертиз различного рода: научных и научно-технических программ и проектов; соответствия диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук и аттестационных дел установленным критериям и требованиям; результативности деятельности научных организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения, и др.

В связи с расширением объема научных экспертиз растет потребность в правовой организации экспертной деятельности, направленной на обеспечение ее эффективности и объективности. Как следует из Указа Президента РФ об объявлении 2022–2031 гг. Десятилетием науки и технологий [1], основной задачей государственной политики в сфере науки выступает вовлечение исследователей и разработчиков в решение важнейших задач развития общества и страны. Представляется, что выполнение данной задачи невозможно без осуществления компетентной экспертной оценки научных работ.

Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» устанавливает, что формирование эффективной современной системы управления в области науки, технологий и инноваций, обеспечение повышения инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок достигаются посредством «перехода распорядителей бюджетных средств к модели “квалифицированного заказчика”, что предполагает создание системы формирования и выполнения стратегически значимых проектов, приемки научно-технических результа-

тов и оценки результата их использования» [2]. В целях экспертного и аналитического обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации, а также выявления, отбора и формирования программ и проектов предусматривается создание соответствующих советов.

Особую актуальность приобретает вопрос о требованиях к лицам, уполномоченным на проведение экспертиз в научной сфере. На уровне законодательства такие требования в большинстве случаев не конкретизированы. Отсутствуют и единые для всех видов научных экспертиз критерии оценки компетентности соответствующих экспертов.

26 января 2023 г. в Государственную Думу РФ был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 14 и 15-1 Федерального закона “О науке и государственной научно-технической политике” и статьи 7 и 12 Федерального закона “О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» [3]. Данный законопроект предусматривает правовое закрепление понятия «научная экспертиза» и определение порядка ее проведения. Вместе с тем за рамками законодательного регулирования по-прежнему остается вопрос отбора лиц, осуществляющих научную экспертизу.

В настоящее время нормативно-правовые основы проведения экспертизы в научной и научно-технической сферах установлены Федеральным законом от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон № 127-ФЗ) [4]. В соответствии с данным актом, органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ организуют проведение экспертиз научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета. Важность проведения таких экспертиз обусловлена необходимостью всесторонней и объективной оценки соответствия научных и научно-технических программ и проектов приоритетным направлениям развития страны в целях принятия решений о целесообразности их поддержки и финансирования.

В соответствии с законодательством, экспертизы научных и научно-технических программ и проектов проводятся организациями, осуществляющими независимую экспертизу, иными организациями, экспертами с участием организаций, финансирующих научную и/или научно-техническую деятельность, при выборе приоритетных направлений государственной научно-технической политики, а также развития науки, технологий и техники, формировании научных

и научно-технических программ и проектов, проведении конкурсов на участие в научных и научно-технических программах и проектах, контроле за их осуществлением и использованием полученных научных и/или научно-технических результатов в экономике государства. Проведение независимой экспертизы конкурсных заявок обеспечивает выявление исполнителей, предлагающих наилучшие условия выполнения контрактов, а также позволяет осуществить компетентную проверку качества результатов. Однако относительно требований, предъявляемых к экспертам, Закон № 127-ФЗ лишь устанавливает, что в экспертизе научной и/или научно-технической деятельности не может принимать участие специалист, имеющий личную заинтересованность в ее результатах.

Как следует из содержания ст. 7 Федерального закона от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5], к числу функций РАН относится экспертиза научно-технических программ и проектов. В Положении о порядке отбора экспертов для реализации экспертных функций РАН, об утверждении Списка экспертов РАН, формировании, актуализации и ведении Реестра экспертов РАН [6] установлено, что кандидаты в эксперты РАН предоставляют рекомендательные письма от президента РАН, вице-президентов РАН, отделений РАН по областям и направлениям науки, региональных отделений РАН. Кроме того, необходимо наличие представлений, поступивших в РАН по ее запросам, от ведущих ученых и признанных специалистов по направлениям научной деятельности, от государственных академий наук, ведущих научных организаций и образовательных организаций высшего образования. Рассмотрение и отбор кандидатур экспертов осуществляются экспертными комиссиями и советом РАН, а список экспертов утверждается Президиумом РАН.

Критерии отбора экспертов РАН регламентированы достаточно четко. В Распоряжении РАН от 23 октября 2020 г. № 10110-970 «О критериях и требованиях, предъявляемых к кандидатам в эксперты РАН» [7] закреплено, что кандидат в эксперты должен быть ученым или специалистом, который в своей деятельности руководствуется принципами научной этики, а в профессиональном научном сообществе обладает безупречной репутацией, характеризующей его как объективного и беспристрастного, и имеет признание по конкретному научному направлению. В числе обязательных критериев также указано наличие ученой степени доктора наук. Для узких областей научных знаний и при наличии развернутой рекомендации отделения

РАН по областям и направлениям науки и/или регионального отделения РАН рассматривается ученый, имеющий степень кандидата наук или PhD, или специалист, компетентность которого признается профессиональным научным сообществом, в том числе отмеченный почетным званием РФ.

Что касается требований к публикационной активности кандидата в эксперты РАН, то он должен удовлетворять как минимум двум из следующих критериев: иметь не менее пяти публикаций в рецензируемых российских и зарубежных научных изданиях, индексируемых в базах данных «Сеть науки» (Web of Science Core Collection), и/или «Скопус» (Scopus), и/или Web of Science Russian Science Citation Index (RSCI) (ядро РИНЦ), за последние пять лет; иметь высокие показатели цитирования в соответствующем направлении науки, по которому он выступает в качестве эксперта РАН; иметь одну или несколько рецензируемых публикаций, в число которых входят монографии, книги, учебники, словари, энциклопедии, атласы, изданных под грифом ведущих российских научных организаций и образовательных организаций высшего образования; иметь достижения, признанные профессиональным научным сообществом, например введение в научный оборот новых источников: эпиграфических памятников, критических изданий текстов по рукописям, архивных материалов, материальных и нематериальных памятников (результаты археологических, этнографических, лингвистических и других полевых исследований); иметь достижения, выраженные иными результатами интеллектуальной деятельности.

Наравне с указанными критериями учитывается наличие опыта руководства научными проектами или опыта научно-организационной и экспертной работы. Вместе с тем представляется, что данный критерий должен быть закреплен в качестве обязательного и применяться наряду с публикационной активностью эксперта.

Экспертную деятельность в сфере науки также осуществляют фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности. К их компетенции отнесена экспертиза научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, финансовое обеспечение реализации которых полностью или частично осуществляется за счет средств таких фондов. Так, к функциям эксперта, привлекаемого к работе научно-технологического совета Российского научного фонда (далее – РНФ), относится проведение экспертизы технологических предложений (заявок), иных материалов, заявок на получение грантов РНФ и отчетов по поддержанным проектам, предусматривающим проведение опытно-конструкторских

и технологических работ, опытно-конструкторских разработок, на возмездной или безвозмездной основе.

Экспертом РНФ может быть «активный и результативный ученый, имеющий ученую степень... компетентный в той области науки, исследования в которой поддерживаются РНФ» [8]. При этом он должен иметь не менее пяти работ в рецензируемых научных изданиях, индексируемых в базах данных «Сеть науки» (Web of Science Core Collection) или «Скопус» (Scopus), за последние пять лет, а кандидат в эксперты по отрасли знания «Гуманитарные и социальные науки» – не менее трех. Кроме того, экспертом РНФ может выступать профессионал, имеющий практический опыт руководства или выполнения прикладных исследований и опытно-конструкторских работ, достаточный для квалифицированной оценки научных, научно-технических проектов. При этом обязательно наличие высшего образования и опыта работы за последние семь лет по направлению, соответствующему области научной и/или технологической экспертизы [9].

Отдельно урегулирован порядок предотвращения конфликта интересов. В частности, не допускается проведение экспертизы, если эксперт: состоит в трудовых отношениях с организацией-заявителем, в трудовых или гражданско-правовых отношениях с которой состоит руководитель или хотя бы один из основных исполнителей рассматриваемого проекта; состоит или состоял в близких родственниках с руководителем или хотя бы одним из основных исполнителей рассматриваемого проекта; является научным руководителем одного из основных исполнителей проекта либо имеет совместные научные работы (публикации) с одним из основных исполнителей рассматриваемого проекта за два года, предшествовавших дате объявления конкурса; является участником представленной для участия в конкурсе заявки, потенциально способной конкурировать с рассматриваемым проектом; имеет по иным причинам личную заинтересованность в результатах экспертизы, которая может повлиять на объективность рассмотрения проекта. При этом в число обязанностей экспертов входит сообщение председателю экспертного совета РНФ о наличии конфликта интересов при распределении на экспертизу или рассмотрении соответствующих заявок [10].

Экспертизу научных проектов также осуществляет Фонд перспективных исследований – государственный фонд, созданный в целях оказания содействия осуществлению научных исследований и разработок в интересах обороны России и безопасности государства. Эксперты данного фонда должны иметь высокую квалификацию в предметной области, публикации в российских и зарубежных изданиях, в том числе

монографии, учебники, патенты, авторские свидетельства и статьи, опыт проведения экспертиз, членство в научных и профессиональных сообществах [11].

Проекты, допущенные к экспертизе подразделением по научно-технической экспертизе Акционерного общества «РОСНАНО», подлежат оценке экспертами, к которым предъявляются следующие требования: наличие не менее трех патентов, полученных за последние семь лет, и не менее десяти патентов, полученных за всю карьеру; позиция главного (или первого заместителя главного) конструктора / инженера / технолога на предприятиях, зарекомендовавших себя как эффективные в инновационной деятельности; наличие рекомендаций от трех аккредитованных «РОСНАНО» экспертов данной категории [12].

Научные эксперты Инновационного центра «Сколково» должны иметь опыт работы на научных должностях в научных, исследовательских или образовательных организациях (или научным редактором ведущих мировых научных журналов) не менее пяти лет [Там же].

Отдельным видом экспертной деятельности в сфере науки является экспертиза соответствия диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук и аттестационных дел установленным критериям и требованиям. Она осуществляется экспертным советом Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования РФ. В настоящее время для председателя, заместителей председателя, членов экспертного совета установлено требование наличия ученой степени доктора наук либо соответствующей ученой степени, полученной в иностранном государстве. Для ученого секретаря экспертного совета установлено требование наличия ученой степени кандидата наук либо соответствующей ученой степени, полученной в иностранном государстве.

Согласно Положению об экспертном совете Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (далее – экспертный совет ВАК), состав экспертного совета формируется из числа ведущих ученых и специалистов в области науки, техники, образования и культуры. За пять последних лет, предшествующих включению в состав экспертного совета, они должны иметь не менее десяти публикаций в рецензируемых научных изданиях и/или патентов (свидетельств) на полезную модель, патентов на промышленный образец, патентов на селекционные достижения, свидетельств на программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологий ин-

тегральных микросхем. Экспертные советы формируются с учетом рекомендаций государственных академий наук, Общероссийской общественной организации «Российский Союз ректоров», ведущих образовательных организаций высшего образования, научных и иных организаций [13].

При этом установлен запрет на выполнение обязанностей в составе экспертного совета руководителям образовательных организаций высшего и дополнительного профессионального образования, научных организаций, государственным служащим, председателям диссертационных советов, а также специалистам, выступающим научными руководителями (консультантами) одного и более лиц, в отношении которых Минобрнауки России в течение пяти лет, предшествующих представлению рекомендаций о включении данного специалиста в состав экспертного совета, приняты решения о лишении ученой степени. Председатель, заместители председателя и ученый секретарь экспертного совета не должны являться работниками одной организации. Данные запреты обусловлены спецификой деятельности экспертного совета ВАК.

Экспертные комиссии также создаются в целях оценки и мониторинга результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения. Однако требования к экспертам в нормативном акте, устанавливающем порядок деятельности таких комиссий [14], в настоящее время не установлены.

Таким образом, законодательство в области научной экспертизы характеризуется отсутствием единообразия в требованиях, предъявляемых к лицам, привлекаемым к ее осуществлению. Не закреплена нормативно и определение понятия «эксперт».

Следует отметить, что Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ принят Модельный закон «О научной и научно-технической экспертизе» [15]. Согласно данному акту, эксперт – это физическое лицо, имеющее соответствующие опыт работы и квалификацию в проведении научной и научно-технической экспертизы, выступающее основным участником экспертного процесса. Однако данный акт также не устанавливает требований к экспертам, ограничиваясь указанием, что принципом экспертизы является независимость участников экспертного процесса.

С учетом изложенного представляется необходимым установить обязательные для всех видов научных экспертиз критерии оценки компетентности соответствующих экспертов. В качестве таковых должны выступать наличие ученой степени доктора или кандидата

наук и наличие опыта руководства научными проектами. В части публикационной активности эксперта следует отменить требование наличия обязательного количества публикаций в зарубежных научных изданиях, включенных в системы цитирования Web of Science и/или Scopus, и установить требование наличия определенного числа публикаций в рецензируемых научных изданиях и/или монографий. Кроме того, законодательство должно предусматривать ограничения для экспертов, направленные на предотвращение конфликта интересов как ситуации, способной повлиять на объективность и беспристрастность выполнения ими своих обязанностей.

Список литературы:

1. Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия науки и технологий : указ Президента РФ от 25 апреля 2022 г. № 231 (вместе с Положением о Координационном комитете по проведению в Российской Федерации Десятилетия науки и технологий) (в ред. от 3 апреля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 18, ст. 3052; 2023. – № 15, ст. 2661.

2. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 (в ред. от 15 марта 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 49, ст. 6887; 2021. – № 12, ст. 1982.

3. О внесении изменений в статьи 14 и 15-1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике» и статьи 7 и 12 Федерального закона «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : проект федерального закона // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/285562-8> (дата обращения: 21.05.2023).

4. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 17 февраля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4137; 2023. – № 8, ст. 1197.

5. О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ (в ред. от 19 июля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 39, ст. 4883; 2018. – № 30, ст. 4553.

6. Об утверждении Положения о порядке отбора экспертов для реализации экспертных функций РАН, об утверждении Списка экспертов РАН, формировании, актуализации и ведении Реестра экспертов РАН : распоряжение РАН от 23 октября 2020 г. № 10110-971 // Российская академия наук. – URL: <https://new.ras.ru/upload/iblock/bb3/6wneu5kxcet87g90bkyvm8f6gwt3k1td.pdf> (дата обращения: 21.05.2023).

7. О критериях и требованиях, предъявляемых к кандидатам в эксперты РАН : распоряжение РАН от 23 октября 2020 г. № 10110-970 // Российская ака-

демия наук. – URL: <https://www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id=4b189626-a142-41e0-bdf0-cfafe74c8f9d> (дата обращения: 21.05.2023).

8. Рекомендации эксперту Российского научного фонда // Российский научный фонд. – URL: <https://rscf.ru/upload/iblock/0d5/0d5c5e0fe3b40a2f3b30201a437be6a7.pdf> (дата обращения: 21.05.2023).

9. Как стать экспертом РНФ // Российский научный фонд. – URL: <https://rscf.ru/contests/review/how-to-become-an-rmf-expert/> (дата обращения: 21.05.2023).

10. Порядок проведения экспертизы научных, научно-технических программ и проектов, представленных на конкурс Российского научного фонда // Российский научный фонд. – URL: <http://dev.rscf.ru/upload/iblock/2ee/2ee4fbfeb0d2063435b1369b79057dd4.pdf> (дата обращения: 21.05.2023).

11. Положение об экспертизе проектов Фонда перспективных исследований // Фонд перспективных исследований. – URL: <https://fpi.gov.ru/upload/Положение%20об%20экспертизе%20проектов.pdf> (дата обращения: 21.05.2023).

12. Мусатов, А. А. Особенности организации и проведения научно-технической экспертизы проектов / А. А. Мусатов, Я. С. Миронова // *Colloquium Journal*. – 2018. – № 9-1 (20). – С. 25–28.

13. Об утверждении Положения об экспертном совете Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации : приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 30 сентября 2021 г. № 903 (в ред. от 24 октября 2022 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата опубликования: 10.12.2021; 01.12.2022).

14. Об оценке и о мониторинге результативности деятельности научных организаций, выполняющих научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы гражданского назначения : постановление Правительства РФ от 8 апреля 2009 г. № 312 (в ред. от 8 июня 2019 г.) // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 2009. – № 15, ст. 1841; 2019. – № 25, ст. 3252.

15. О научной и научно-технической экспертизе : модельный закон, принят Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 15 ноября 2003 г. № 22-17 // *Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации*. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/901898828> (дата обращения: 22.05.2023).

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-224-233

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЦИФРОВИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ ФОНДОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование признаны национальными интересами России. Одним из способов их обеспечения в настоящее время является применение цифровых технологий при охране и использовании природных богатств. В статье анализируются правовые основы цифровизации управления земельным фондом Российской Федерации (на примере отдельных функций управления). Актуальность исследования определяется отсутствием единой системы нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере. Поставленная цель – определить состояние нормативно-правовой базы в области цифровизации управления земельными ресурсами, выявить направления ее развития.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, цифровизация, управление земельным фондом, охрана земель.

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF DIGITALIZATION OF THE MANAGEMENT OF THE LAND FUND OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: environmental protection, conservation of natural resources and rational use of natural resources are recognized as the national interests of Russia. One of the ways to ensure them at present is the use of digital technologies in the protection and use of natural resources. The article discusses the legal foundations of digitalization of the management of the land fund of the Russian Federation (by the example of individual management functions). The relevance of the study is determined by the lack of a unified system of regulatory legal acts in the field under consideration. The goal is to determine the state of the regulatory framework in the field of digitalization of land management, to identify the directions of its development.

Keywords: legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, digitalization, land fund management, land protection.

С недавнего времени такие понятия, как «цифровая экономика», «цифровое правительство», «цифровая трансформация»,

стабильно претворяются в жизнь общества. Все они связаны с термином «цифровизация». Сказать то, что это совершенно новый феномен, будет не совсем верным. История его развития имеет достаточно богатое содержание. В зарубежных странах, в частности США, точкой начала процесса цифровизации следует считать вторую половину 1960-х гг., когда в Америке стали появляться крупнейшие IT-гиганты современности: Intel, Apple, Microsoft и др. [1]. В СССР одним из идеологов и пионеров внедрения автоматизированных систем управления был В.М. Глушков. Начав свои разработки систем организационного управления предприятиями одновременно с американцами в 1963–1964 гг., к 1975 г. созданные им и его учениками автоматизированные системы управления применялись в различных областях промышленности, народного хозяйства, а также в процессе научных исследований [2].

В Российской Федерации современный запрос на применение цифровых технологий поступил в начале 2000-х гг. Ознаменовался он запуском федеральной целевой программы «Электронная Россия». В 2010 г. в средствах массовой информации констатировалось, что цели программы, стоившей 3 млрд рублей, не были достигнуты, проект был свернут [см., напр.: 3], но это не означает того, что тема цифровизации была забыта; более того, она была возобновлена с учетом сделанных ошибок.

Сегодня однозначного общепринятого определения термина «цифровизация» не существует. Экономисты, юристы, специалисты в области применения инновационных технологий дают различные дефиниции. Большинство ученых отталкиваются от тезиса о том, что «цифровизация представляет собой «обобщение большого многообразия явлений», а сущность данной категории в каждом конкретном случае зависит от контекста, в котором оно употребляется. На трактовку термина «цифровизация» оказывает непосредственное влияние специфика той или иной отрасли экономики, а также то, что трансформация всегда связана с внедрением новых, иногда не до конца разработанных и изученных явлений и процессов» [4, с. 25]. Например, О.А. Полюшкевич с соавторами определяют цифровизацию как «процесс внедрения и использования инновационных технологий и принципов цифровой экономики в социально-экономических сферах жизнедеятельности общества, [который] сопровождается тотальной автоматизацией, роботизацией и внедрением искусственного интеллекта» [5, с. 15]. По мнению Т.Ф. Кузнецовой, цифровизация – это «преобразование отдельных предприятий или экономической отрасли в новые модели процессов, которые основаны на использовании

информационных технологий» [6, с. 3]. Несмотря на все разнообразие предложенных в научной литературе определений рассматриваемого термина, суть его однозначна – использование передовых цифровых технологий для повышения эффективности в различных сферах деятельности, будь то управление отдельным предприятием, отраслью экономики или государством.

Одним из приоритетных направлений правовой политики государства в настоящее время выступает сфера применения цифровых технологий при использовании и охране природных ресурсов. Это связано с тем, что в последние десять лет во всем мире наблюдается интенсивный рост производства и потребления, его неотъемлемый спутник – увеличение антропогенной нагрузки на окружающую среду и ухудшение ее состояния. В свою очередь, это влечет существенное изменение условий жизни на Земле. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации прямо отмечается: «Хищническое использование природных ресурсов ведет к деградации земель и снижению плодородия почв, дефициту водных ресурсов, ухудшению состояния морских экосистем, уменьшению ландшафтного и биологического разнообразия. Усиливается загрязнение окружающей среды, что влечет за собой снижение качества жизни человека. Многие страны испытывают нехватку природных ресурсов» [7]. Стратегия признает охрану окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптацию к изменениям климата национальными интересами России. В связи с этим следует согласиться с мнением Е.Н. Абаниной о том, что «определенно, результаты научно-технической деятельности в области экологического развития внесут огромный вклад в общее экологическое развитие» [8].

Цифровизация рассматриваемой сферы может существенно ускорить решение обозначенных проблем. Здесь речь идет не только о технических аспектах, но и, что не менее важно, автоматизации юридических задач. В данном случае новые технологии имеют широкий спектр применения. Начиная от простого – оцифровки документов, создания системы справочников, цифровизации делопроизводства – заканчивая более сложными. Они могут использоваться для надзора за соблюдением законодательства, при сборе и обработке данных с целью выявления различного рода закономерностей, влекущих совершение правонарушений и т.д. Ярким примером стал Проект помощника по защите безопасности дикой природы (Protection Assistant for Wildlife Security, PAWS), реализуемый в качестве эксперимента в Национальном парке королевы Елизаветы в Уганде. PAWS на основе искусственного интеллекта, используя данные из открытой

системы SMART (Spatial Monitoring and Reporting Tool), разработанной Всемирным фондом дикой природы (World Wildlife Foundation), выстраивает наиболее эффективные маршруты для патрулирования в зонах наибольшего риска появления браконьеров и таким образом повышает эффективность работы правоохранительных служб [9]. К сожалению, в России подобные проекты еще не реализуются, но идет планомерная работа по внедрению цифровых технологий в сфере использования и охраны природных богатств.

Среди всех компонентов природы земля занимает особое место. Являясь в соответствии с Конституцией РФ [10] основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, она в контексте взаимосвязи всех составляющих окружающей среды выступает центральным звеном единого организма, объединяющим в единое целое все составляющие биосферной системы: почвы, недра, поверхностные и подземные воды, растительный, животный мир и т.д.

По данным федеральной статистической отчетности, площадь земельного фонда Российской Федерации на 1 января 2022 г. составила 1 712 519,2 тыс. га без учета внутренних морских вод и территориального моря [11, с. 9]. Учитывая реализацию стратегических национальных приоритетов, к которым вышеупомянутая Стратегия относит экологическую безопасность и рациональное природопользование, а также положения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации [12], эффективность управления земельными ресурсами в ближайшие десятилетия будет иметь принципиальное значение. Опыт зарубежных стран показывает, что применение информационных технологий для повышения эффективности, оптимизации управления, сокращения потерь позволяет достичь высоких показателей, в частности, в сельском хозяйстве. Новые технологии позволяют увеличить производство сельскохозяйственной продукции за два-три ближайших десятилетия на 70 % в мире [13].

В настоящий момент отсутствует единая система норм, регулирующих процессы цифровизации государственного управления земельным фондом Российской Федерации. Правовые основы цифровизации управления земельными ресурсами следующие:

- Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [7];
- Постановление Правительства РФ от 01 декабря 2021 № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» [14];
- Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 2 апреля 2018 г. № 130 «О вводе в эксплуатацию Единой федеральной

информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий» [15];

- Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [16];

- Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»» [17];

- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2010 г. № 1292-р «Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года» [18] и др.

Несмотря на отсутствие единой системы правовых актов, цифровизация управления земельными ресурсами достаточно быстро развивается. Процесс охватил практически все функции государственных и муниципальных органов власти в этой сфере. Глобально можно выделить два направления. Первое – цифровизация внутреннего содержания реализуемых функций. Иллюстрацией может служить, например, предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Так, с 1 марта 2023 г., в соответствии с Федеральным законом от 7 октября 2022 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона “О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» [19], торги по продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, либо по продаже права аренды таких земельных участков осуществляются только в электронной форме. Договор купли-продажи или аренды земельного участка в данном случае также будет заключен в виде электронного документа. К настоящему времени создано и функционирует достаточное количество площадок, таких как torgi.gov.ru, torgi-rossii.rf и так далее, а учитывая, что операторы получили право взимать с победителя аукциона плату за участие, это направление будет только развиваться.

Следующий пример – федеральный государственный земельный контроль (надзор). В соответствии со ст. 19 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [16] предусматривается создание Единого

реестра контрольных (надзорных) мероприятий. Оператором данной федеральной государственной информационной системы выступает Генеральная прокуратура Российской Федерации. Система уже введена в эксплуатацию и начала функционирование на сайте proverki.gov.ru и Едином портале прокуратуры Российской Федерации. Посредством нее проводится:

- учет проводимых контрольными (надзорными) органами профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий, принятых контрольными (надзорными) органами мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) по восстановлению правового положения, существовавшего до таких нарушений;
- учет решений и действий должностных лиц контрольных (надзорных) органов, решений контрольных (надзорных) органов, принятых при проведении мероприятий и принятых мерах, а также принятых по итогам рассмотрения жалоб контролируемых лиц;
- обеспечение взаимодействия контрольных (надзорных) органов и органов прокуратуры в рамках планирования и согласования проведения контрольных (надзорных) мероприятий;
- учет информации о жалобах контролируемых лиц.

Еще одним инновационным проектом стало создание в соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» Реестра обязательных требований (ФГИС РОТ) [20]. В настоящее время ФГИС РОТ работает в тестовом режиме, идет процесс наполнения системы обязательными требованиями. Данный функционал позволит выявлять наиболее распространенные правонарушения и проводить анализ применяемых санкций, станет своего рода связующим звеном между государством и бизнесом, который сможет своевременно получать необходимую информацию и при необходимости оперативно реагировать на ситуацию. Наряду со ФГИС РОТ осуществляется цифровизация делопроизводства в области контрольно-надзорной деятельности. Предполагается внедрение информационной системы «Административное производство» на базе Типового облачного решения по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности (ТОР КНД). Система представляет собой полный перевод производства по делам об административных правонарушениях в цифровую форму. По словам заместителя министра Минэкономразвития России Алексея Херсонцева, «полный переход к административному процессу в цифровом виде... позволит обеспечить прозрачность в системе контроля и надзора» [21].

Второе направление цифровизации управления земельными ресурсами – информационное обеспечение реализуемых им функций. 1 декабря 2021 г. Правительством РФ принято Постановление № 2148 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Национальная система пространственных данных”» [14]. Это масштабный проект, цель которого заключается в объединении различных информационных систем о недвижимости федерального, регионального и муниципального уровней. В настоящее время информация о земле и других объектах недвижимости содержится: 1) в Едином государственном реестре недвижимости; 2) реестре федерального имущества; 3) информационных системах обеспечения градостроительной деятельности субъектов Российской Федерации; 4) государственном лесном реестре; 5) Единой федеральной информационной системе о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий; 6) государственном водном реестре; 7) информационной системе обеспечения работ по геологическому изучению недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы. Невольно возникает аналогия с кадастровым учетом земли начала 2000-х гг. Как известно, до 2008 г. сведения о земле и недвижимости обрабатывали два государственных органа – Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и Бюро технической инвентаризации. Существовало два кадастра: земельный кадастр и недвижимости. Часто информация двух ведомств была лишена соответствия, а во многих случаях даже была противоречивой, что создавало трудности при регистрации прав граждан и юридических лиц на землю, осложняло администрирование земельного и имущественных налогов, порождало трудноразрешимые судебные споры. Вступление в силу 1 марта 2008 г. Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» [22], в соответствии с которым все объекты, подлежащие учету в России, были объединены в Единый кадастр объектов недвижимости, во многом решило указанные проблемы. Сегодня «разрозненность информации об объектах недвижимости, пространственных данных, несогласованность форматов и отсутствие механизмов интеграции данных приводят к низкой эффективности использования объектов недвижимости, земельных ресурсов, управления отдельными территориями, ограничению данных о неиспользуемых земельных ресурсах для вовлечения их в хозяйственный оборот, недостаточному распространению цифровых сервисов для заинтересованных лиц, неэффективному расходованию бюджетных средств в связи с необходимостью сбора одних и тех же

данных, рискам при принятии управленческих решений и осуществлении инвестиционной деятельности» [14].

Основой для Национальной системы пространственных данных станет Единая электронная картографическая основа, а также Федеральный портал пространственных данных. Система объединит сведения о природных и искусственно созданных объектах недвижимости, информацию территориального планирования, градостроительного зонирования, объектах культурного наследия, особо охраняемых природных территориях и т.д. Уместно предположить, что такой подход значительно упростит сбор информации, необходимой для принятия управленческих решений, и в целом повысит эффективность использования земельного фонда Российской Федерации.

Таким образом, цифровизация управления земельными ресурсами является состоявшимся фактом. Определившиеся направления взаимно дополняют друг друга, и уже можно сказать, что сейчас идет формирование нового правового института «цифровизация управления земельными ресурсами», а правовая политика Российской Федерации в этой сфере направлена на создание эффективной нормативной базы. Однако отсутствие единой системы нормативных правовых актов в рамках единой стратегии развития не позволяет говорить о так называемой цифровой зрелости. Более того, мы находимся только в начале сложного пути, предложенные темпы освоения которого вселяют определенный оптимизм. Бесспорно только одно – широкое внедрение цифровых технологий в процесс управления земельными ресурсами станет еще одним шагом в преодолении продолжающихся негативных тенденций, связанных с усиливающимся воздействием на землю.

Список литературы:

1. Положихина, М.А. Национальные модели цифровой экономики / М.А. Положихина // Экономические и социальные проблемы России. – 2018. – № 1. – С. 111–154.
2. Глушков, В.М. Макроэкономические модели и принципы построения ОГАС / В.М. Глушков. – М. : Статистика, 1975. – 160 с.
3. Туманов, Г. Электронная Россия офлайн: Чиновники провалили реализацию программы «Электронная Россия» / Г. Туманов, Р. Фаляхов. – URL: <https://www.gazeta.ru/social/2010/03/01/3331850.shtml> (дата обращения: 31.03.2023).
4. Ковалева, И.В. Цифровизация и управление земельно-ресурсным потенциалом АПК / И.В. Ковалева, А.В. Чирухин // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного

инвестирования Сыктывкарского государственного университета. – 2022. – Т. 2, вып. 1. – С. 23–31.

5. Полюшкевич, О. А. Основы цифровизации государственного и муниципального управления : учебное пособие / О. А. Полюшкевич, И. А. Журавлева, Г. В. Дружинин, Н. В. Москвитина. – Иркутск: Изд-во ИГУ, 2020. – 163 с.

6. Кузнецова, Т. Ф. Цифровизация как культурная ценность и цифровые технологии / Т. Ф. Кузнецова // Горизонты гуманитарного знания. – 2019. – № 5. – С. 3–13.

7. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27 (ч. II), ст. 5351.

8. Абанина, Е. Н. Тенденции развития государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности (региональный уровень) / Е. Н. Абанина // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 31–38.

9. Киреев, А. ИИ научился предсказывать места нелегальной охоты / А. Киреев. – URL: <https://hightech.fm/2021/03/20/ai-ranger> (дата обращения: 03.04.2023).

10. Конституция Российской Федерации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595&ysclid=lgc6l6ws5q273186903> (дата обращения: 11.04.2023).

11. Государственный (национальный) Доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за 2021 год. – М. : [б. и.], 2022. – 206 с.

12. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 4, ст. 345.

13. Воронина, Н. П. Правовое обеспечение цифровизации сельского хозяйства / Н. П. Воронина // Право и цифровая экономика. – 2021. – № 3 (13). – С. 20–26.

14. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» : постановление Правительства РФ от 1 декабря 2021 г. № 2148 // Доступ из информ.-прав. портала «Гарант.ру» (дата обращения: 13.04.2023).

15. О вводе в эксплуатацию Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий : приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 2 апреля 2018 г. № 130 // Доступ из информ.-прав. портала «Гарант.ру» (дата обращения: 13.04.2023).

16. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 51, (ч. I), ст. 5007.

17. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»: постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 // Собр. законодатель-

ства Рос. Федерации. – 2014. – № 18 (ч. II), ст. 2162; – 2022. – № 50 (ч. IV), ст. 8923.

18. Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р // Доступ из информ.-прав. портала «Гарант.ру» (дата обращения: 11.01.2023).

19. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» : федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 385-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6947.

20. Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31 (ч. I), ст. 5006; – 2022. – № 39, ст. 6541.

21. Цифровизация права (garant.ru) // Доступ из информ.-прав. портала «Гарант.ру» (дата обращения: 13.04.2023).

22. О кадастровой деятельности : федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 31. ст. 4017; – 2022. – № 52, ст. 9376.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-234-243

ВЗАИМОСВЯЗЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОСОБЫХ РЕЖИМОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена неразработанностью методики экономико-правового анализа для целей формирования надлежащей научной основы совершенствования института правового регулирования в области экономики, в том числе в сфере организации особых правовых режимов хозяйствования. Цель статьи состоит в установлении взаимосвязи экономической и правовой политики в области организации особых режимов осуществления предпринимательской деятельности и выявления перспектив ее дальнейшего укрепления. Поставленные задачи были решены с использованием общенаучных методов (анализа, синтеза, формально-логического, системно-структурного методов) и формально-юридического метода. Посредством анализа действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих особые правовые режимы хозяйствования, и их проектов автор пришел к выводу о целесообразности создания единого закона, систематизирующего правила формирования и функционирования особых режимов осуществления хозяйственной деятельности, определяя это как одно из перспективных направлений нормотворческой политики и научных исследований в области правового регулирования экономических отношений. Установлена необходимость проведения дальнейших научных исследований, направленных на выявление путей консолидации экономической и правовой политики как в рассматриваемой области, так и в целом, поскольку только надлежащим образом разработанный метод экономико-правового анализа может обеспечить выявление путей совершенствования института особых правовых режимов хозяйствования.*

***Ключевые слова:** правовая политика, экономическая политика, правовой режим, правовое регулирование, предпринимательская деятельность.*

INTERRELATION OF ECONOMIC AND LEGAL POLICY IN THE FIELD OF ORGANIZATION OF SPECIAL BUSINESS REGIMES

***Abstract:** the relevance of the article is due to the undeveloped methodology of economic and legal analysis for the purpose of forming a proper scientific basis for improving the institute of legal regulation in the field of economics, including in the field of organization of special legal regimes of economic management. The purpose of the article is to establish the relationship between economic and legal policy in the field of the organization of special*

regimes of entrepreneurial activity and to identify prospects for its further strengthening. The tasks were solved using general scientific methods (analysis, synthesis, formal-logical, system-structural method) and formal-legal method. By analyzing the current regulatory legal acts of the Russian Federation regulating special legal regimes of economic activity and their projects, the author came to the conclusion that it is expedient to create a single law systematizing the rules for the formation and functioning of special regimes of economic activity, defining it as one of the promising areas of normative policy and scientific research in the field of legal regulation of economic relations. The necessity of carrying out further scientific research aimed at identifying ways to consolidate economic and legal policy both in the field under consideration and in general is established, since only a properly developed method of economic and legal analysis can provide identification of ways to improve the institution of special legal economic regimes.

Keywords: *legal policy, economic policy, legal regime, legal regulation, entrepreneurial activity.*

Государственная политика Российской Федерации включает в себя ряд основных направлений, в рамках которых решаются вопросы дальнейшего стратегического развития Российского государства, включая направления правовой, экономической, социально-культурной политики и иных ее разновидностей. Одно из наиболее востребованных направлений государственной политики – надлежащая организация особых режимов осуществления предпринимательской деятельности. В этой сфере требуется консолидация экономической мысли и достижений в области юридических наук, поскольку здесь очевидна взаимозависимость права и экономики. Ключевым фактором, определяющим эффективность экономических отношений, является их урегулированность нормами различных отраслей права [1, с. 18–23] – конституционного, гражданского, финансового, административного, определяющих круг возможностей субъектов хозяйственной деятельности в условиях конституционно гарантированной им свободы предпринимательства и обеспечивающих посредством разностороннего правового инструментария баланс интересов государства, общества и бизнеса в экономической области.

Такой баланс необходим для того, чтобы, с одной стороны, сформировать надлежащие условия для реализации экономического потенциала хозяйствующих субъектов, благоприятствовать продвижению предпринимательских инициатив, а с другой – создать прочную экономическую основу функционирования государства для выполнения им функций в социально-культурной и административно-политической областях государственного управления. В связи с этим в юридической науке сформировалась концепция «общего блага», одна из трактовок которого ориентирует на достижение состояния социума, характери-

зующегося разработкой нормативно-правовой базы, нацеленной на принесение пользы всем членам общества [2, с. 10–11]. Эффективное взаимодействие участников рыночных отношений приводит к обоюдной выгоде как данных субъектов, так и социума в целом [3, с. 16].

Правовая политика в экономической области как системная деятельность, в первую очередь государственно-властных субъектов, направлена на выработку правовых норм, обеспечивающих закрепление уже сложившихся экономических отношений. Вместе с тем право имеет и творчески организующее значение, позволяя внедрять экономические отношения с новым содержанием, которых ранее не существовало. Особенно активно здесь себя проявляют административно-правовая и финансово-правовая политика, способствуя формированию нового организационно-управленческого инструментария и механизмов материального стимулирования участников экономической деятельности. В то же время правовая политика в экономической области не может не иметь под собой концептуального базиса, в качестве которого выступает экономическая политика государства. Вопросы повышения результативности хозяйственной деятельности находятся вне пределов исследований юридического характера. Законодатель и субъекты подзаконного нормотворчества, принимая нормативно-правовые акты, регулирующие правоотношения в области предпринимательской деятельности, ориентируются на достижения экономической мысли, поскольку регламентация соответствующей стороны жизнедеятельности социума невозможна в отсутствие представлений о ней. Однако конец XX в. характеризовался отсутствием в России взвешенной экономической политики, многие принятые в тот период решения принято рассматривать как ошибочные, вследствие чего наблюдались масштабный экономический спад, снижение качества государственного управления, конкурентоспособности отечественных товаров, объемов производства и, соответственно, уровня жизни населения. С начала XXI в. наблюдаются существенные улучшения в секторе товарного рынка благодаря отказу от концепции отрицания государственного вмешательства в экономические процессы и принятию мер по совершенствованию государственной экономической политики посредством выработки и поэтапной реализации соответствующих стратегических ориентиров.

Данный вид государственной политики рассматривается в качестве системы целенаправленных мер, предпринимаемых государством для упорядочения экономических процессов, реализация которых обеспечивает достижение общественных интересов, обусловленных характерными для социума потребностями и ценностями [4, с. 7].

Экономическая политика государства имеет множество обусловленных стратегическими целями проявлений (институциональное, структурное, финансовое, региональное, инвестиционное и внешнеэкономическое) [5, с. 6–7]. Учреждение особых режимов осуществления экономической деятельности, активно реализуемое государством последние два десятилетия, призвано дать толчок развитию товарного рынка и, что особенно важно ввиду современной международной ситуации, для которой характерно усиление санкционного давления на Российскую Федерацию, обеспечению импортозамещения. Перечисленные проявления экономической политики подразумевают свое собственное – определенное экономической теорией – содержание. Применительно к особым режимам экономической деятельности они находят комплексное сочетание, что находит отражение в следующем. Само по себе формирование особых экономических зон, территорий опережающего развития и иных особых режимов хозяйствования есть одно из выражений институциональной политики, предполагающей изменение организации экономики и создание новых экономических институтов. В структурном плане их наличие влияет на оптимизацию пропорций между экспортом и импортом, поскольку развитие товарного производства благодаря данным режимам влияет на усиление экспортных возможностей государства. Смысл их формирования определяется созданием необходимых условий для привлечения инвестиций, обеспечивающих повышение экономического потенциала соответствующей территории, что является составным элементом инвестиционной политики. Одновременно это должно давать толчок развитию субъектов Российской Федерации в рамках региональной политики по созданию точек экономического роста, в которых стимулируется предпринимательская активность, подъему экономически слабых территорий. Финансовые, прежде всего налоговые, аспекты такого стимулирования характеризуют финансовую политику государства в отношении данных территорий. Внешнеэкономическая направленность деятельности государства по организации особых режимов хозяйствования проявляется на основе сочетания структурной и инвестиционной составляющих в связи с ориентированностью на повышение экспортного потенциала российской экономики и привлечение иностранных инвестиций.

В научной литературе указывается на синергетический эффект использования научных знаний в областях экономики и права при осуществлении законодательной деятельности, поскольку результаты экономического анализа сами по себе малопригодны для целей нормотворческой работы ввиду их прикладного характера и отсутствия

возможности формулирования обобщенных выводов. При этом юридическое мировоззрение в отрыве от экономических реалий также довольно узко. Только комплексный экономико-правовой анализ может послужить толчком для разработки качественного законодательства, регулирующего экономические отношения, и, соответственно, повышения эффективности государственного управления экономическими процессами [6, с. 141; 7, с. 5–6].

Решения государства по формированию особых режимов осуществления хозяйственной деятельности носят чисто экономический характер, будучи проявлением экономической политики. Однако надлежащее оформление такие решения приобретают только после вступления в силу соответствующих законодательных актов, принятие которых – результат синтеза экономических идей и существующих в законотворческой практике подходов к их выражению в виде юридических конструкций, способствующих последующему воплощению указанных идей в действительность. Очевидна зависимость правовой политики от экономической, поскольку учреждение особых правовых режимов осуществления хозяйственной деятельности является инициативой не законодателя, а органов центральной исполнительной власти, отвечающих за выработку и реализацию экономической политики. В первую очередь речь идет о Правительстве РФ, а также о Министерстве экономического развития РФ (Минэкономразвития России), для которого экономическая политика – одно из ключевых понятий, определяющих его функции и полномочия [8].

Следует отметить, что оправданность экономических подходов не всегда выглядит очевидной. Особенно это касается такого режима, как режим зон территориального развития, который остался невостребованным в практике стимулирования экономического роста в субъектах Российской Федерации. Соответствующий закон, несмотря на более чем десятилетний период его действия, так и не нашел применения ввиду отсутствия заявок на создание таких зон. Хотя совершенно очевидно, что его принятие было основано на определенных экономических расчетах, которые были нацелены на создание условий для выравнивания уровня экономического развития депрессивных регионов.

В последнее десятилетие отмечается еще одно направление активности законодателя – охват особыми режимами осуществления хозяйственной деятельности всех новых территорий с закреплением преференциальных механизмов в отдельных законах или в новых положениях ранее принятых законов. Данная тенденция продолжилась и в 2023 г., когда было внесено дополнение в федеральный закон, определяющий особый правовой режим предпринимательства

на территории Магаданской области. Казалось бы, данный документ уже себя исчерпал, предполагая действие данного режима до 31 декабря 2025 г., но 18 марта 2023 г. он был распространен на отдельные муниципальные образования Сахалинской области, в которых будет функционировать особая экономическая зона до 31 декабря 2046 г. [9].

В результате этого в настоящий момент значительная часть территории страны подпадает под режимы особых экономических зон, территорий опережающего развития, промышленных парков. Кроме того, вводятся особые режимы хозяйствования и для строго определенных территорий – Арктической зоны, порта Владивостока, Калининградской области, Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Число особых экономических зон достигло 50 (31 промышленно-производственная, 10 туристско-рекреационных, 7 технико-внедренческих и 2 портовые) [10]. В еще большей степени распространены территории опережающего развития, которых только в моногородах насчитывается 89, а на Дальнем Востоке функционирует 21 такая территория [11].

Ввиду того, что данные режимы носят далеко не единичный характер, размывается их предназначение как особых режимов, поскольку уже видится реальная перспектива, когда территорий с общим правовым режимом осуществления экономической деятельности станет меньше, чем с особым. В частности, в настоящее время активно продвигается проект создания свободной экономической зоны на воссоединившихся с Россией территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей. Соответствующий законопроект находится на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Планируемый закон призван обеспечить индивидуальный подход к указанным территориям в связи со значительными разрушениями, причиненными военными действиями. Как следует из пояснительной записки, его принятие призвано способствовать достижению целей и задач, связанных с устойчивым социально-экономическим развитием территорий, а также снижению оттока рабочей силы и капитала из названных территорий. Особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности предполагает установление особенностей осуществления градостроительной деятельности и землепользования при размещении объектов, необходимых для реализации инвесторами проектов, введение особого порядка налогообложения и обложения страховыми взносами, применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны [12]. Совершенно очевидно, что ничего принципиально нового разработчиками проекта данного

закона не предложено. В частности, применение процедуры свободной таможенной зоны распространено и на другие территории с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности, что было обеспечено путем гармонизации российского законодательства и права Евразийского экономического союза [13].

Недостаточно ясным остается вопрос о соотношении особых экономических зон со свободными экономическими зонами при том, что и те и другие представлены в отечественном законодательстве. О.В. Буткевич, приводя перечень их отличий друг от друга, указывает то, что: 1) свободная экономическая зона учреждается отдельным федеральным законом, действующим на строго определенной территории (Республика Крым и город федерального значения Севастополь); 2) для особых экономических зон введена их типология с неодинаковым правовым режимом функционирования зон разного типа (технично-внедренческого, промышленно-производственного, портового, туристско-рекреационного), а для свободной экономической зоны – нет; 3) различаются сроки их функционирования; 4) не в полной мере совпадают уполномоченные управлять данными территориями субъекты; 5) имеются терминологические несовпадения при обозначении хозяйствующих субъектов («резидент» и «участник») и актов, на основании которых они получают возможность вести предпринимательскую деятельность на льготных основаниях на соответствующей территории («договор» и «соглашение») [14, с. 167–168]. Обращает на себя внимание формальный характер перечисленных различий, поскольку ими не определяется какая-то исключительная «свобода», которая могла бы быть критерием отграничения свободных экономических зон от особых экономических зон. К тому же если обратиться к наднациональному законодательству, то Таможенный кодекс Евразийского экономического союза [13] (ЕАЭС) в качестве единого варианта особого правового режима хозяйствования называет «свободные экономические зоны», которые могут иметь и альтернативные обозначения в национальном законодательстве стран – членов ЕАЭС (особые и специальные). В связи с этим представляется избыточным введение российским законодателем различной терминологии для однородных экономических явлений.

Наличие большого количества принятых в рассматриваемой сфере законов наводит на мысль о необходимости более тесной консолидации экономической и правовой политики. Реализация государством экономических инициатив, направленных на решение хозяйственных проблем конкретных территорий, должна осуществляться на основе универсальных механизмов, которые не могут быть обеспечены раз-

розненным законодательством. Правовой политике в рассматриваемой сфере сегодня отводится второстепенная роль, ограниченная законодательным оформлением принятых экономических решений. Между тем это может повлиять и влияет на восприятие хозяйствующими субъектами соответствующих норм. Например, содержание преференциального воздействия каждого из особых режимов понятно только для разработчиков данных правил, но для потенциальных резидентов (участников) различия между ними неочевидны, а слишком большой выбор площадок не способствует притоку инвестиций во многие регионы и негативно влияет на сроки реализации экономических проектов.

Разрозненность и постоянное включение в систему российского законодательства новых законов, дополняющих перечень особых правовых режимов хозяйствования, не способствуют формированию универсальных критериев оценки эффективности их функционирования. Это, в свою очередь, влечет административные издержки, поскольку усложняется деятельность курирующих территории с особым правовым режимом хозяйствования федеральных органов исполнительной власти, в том числе за счет большого объема аналитической работы в отношении результатов функционирования этих режимов.

На этом фоне концептуально верным был избранный Правительством РФ путь разработки проекта федерального закона «О преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который был подготовлен Минэкономразвития РФ и опубликован на портале проектов нормативных правовых актов [15]. При всем том работа над ним была остановлена, а государственная политика (как экономическая, так и правовая) пошла по пути дальнейшего законодательного совершенствования существующих режимов и разработки проектов учреждения новых. Несмотря на то, что названный законопроект имел ряд недостатков, представляется, что отказ от дальнейшей работы над ним ошибочен. Идея создания единого закона, систематизирующего правила формирования и функционирования особых режимов осуществления хозяйственной деятельности, – одно из перспективных направлений нормотворческой политики и научных исследований в области правового регулирования экономических отношений. Для того чтобы данная идея была реализована, необходима консолидация усилий заинтересованных органов государственного управления, поскольку задействование для этого только Минэкономразвития России недостаточно. Особые правовые режимы осуществления экономической деятельности охватывают компетенцию и иных органов,

особенно Минвостокразвития России. Кроме того, подготовка нового законопроекта о свободной экономической зоне на новых территориях России осуществлена Минстроем России, а впоследствии на него планируется возложить полномочия по организации функционирования указанной зоны. Вследствие чего возможная систематизация правового регулирования особых режимов хозяйствования требует участия всех перечисленных органов в нормотворческом процессе. Помимо организационного компонента, необходимо проведение дальнейших научных исследований, направленных на выявление путей консолидации экономической и правовой политики как в рассматриваемой области, так и в целом, поскольку только надлежащим образом разработанный метод экономико-правового анализа может обеспечить выявление путей совершенствования института особых правовых режимов хозяйствования.

Список литературы:

1. Королева, Е.А. Вопросы соотношения права, политики и экономики в Российском государстве / Е.А. Королева // Вестник Академии права и управления. – 2020. – № 4 (61). – С. 18–23.
2. Дедов, Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики: монография / Д.И. Дедов. – М. : Юрист, 2003. – 276 с.
3. Рузанов, И.В. Экономический анализ права как методологическая основа конституционно-правовой науки / И.В. Рузанов // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2017. – № 3. – С. 11–19.
4. Андросов, В.В. Экономическая политика государства: вопросы методологии / В.В. Андросов // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – № 2. – С. 7–11.
5. Государственная экономическая политика : учебное пособие / под ред. Т.Г. Морозовой. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, – 2017. – 255 с.
6. Синицын, С.А. Экономика и право: контуры взаимодействия в современном мире / С.А. Синицын // Вестник Российской академии наук. – 2019. – Т. 89, № 2. – С. 139–146.
7. Хабриева, Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2010. – № 12. – С. 5–26.
8. О Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (в ред. от 22 февраля 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 24, ст. 2867; 2023. – № 9, ст. 1509.
9. Об Особой экономической зоне в Магаданской области и на территориях Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области : федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ (в ред. от 18 марта 2023 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 23, ст. 2807; 2023. – № 12, ст. 1897.

10. Официальный сайт Минэкономразвития России. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobyie_ekonomicheskie_zony/ (дата обращения: 23.05.2023).

11. Официальный сайт Минэкономразвития России. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/ (дата обращения: 23.05.2023).

12. О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области : пояснительная записка к проекту федерального закона // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/326717-8> (дата обращения: 23.05.2023).

13. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза от 14 апреля 2017 г. (в ред. от 29 мая 2019 г.) // Официальный сайт Евразийского экономического союза. – URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 31.05.2019).

14. Буткевич, О.В. О соотношении понятий «особая экономическая зона» и «свободная экономическая зона» / О.В. Буткевич // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2016. – Т. 2 (68), № 3. – С. 164–170.

15. О преференциальных режимах ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект Федерального закона // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=83729> (дата обращения: 23.05.2023).

Н. И. Сухова,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры
теории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии,
Уполномоченный по правам человека
в Саратовской области

N. I. Sukhova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Theory of State and Law of the Saratov
State Law Academy, Commissioner
for Human Rights in the Saratov Region

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-244-255

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ АНИЗОТРОПНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА

Аннотация: посредством использования системного и формально-юридического подхода к изучению правовой действительности в статье приводится характеристика противодействия осуществлению закона, обусловленная системностью и уровневостью правового регулирования общественных отношений. Сложность природы и связей взаимодействия правовых феноменов в процессе правового регулирования позволяет убедиться, что противодействие реализации закона не менее сложно – и по структуре, и по механизму влечения в процесс правовой регламентации отношений, и по механизму воплощения в поведении заинтересованных в нейтрализации закона субъектов. Противодействие закону пронизывает все уровни правовой регуляции, что позволяет говорить и о его уровнях, каждый из которых отличается от другого факторами, способствующими противодействию осуществлению закона, особенностями субъектного состава, формами и средствами противодействия, интенсивностью противодействия и др.

Ключевые слова: закон, правовое регулирование, противодействие осуществлению закона, действие закона, правотворчество, правореализация, правовая идеология, правовая психология, правовая система.

ON SOME ASPECTS OF THE ANISOTROPICITY OF THE COUNTERACTION TO THE IMPLEMENTATION OF THE LAW

Abstract: through the use of a systematic and formal legal approach to the study of legal reality, the article provides a description of the opposition to the implementation of the law, due to the systematic and leveled nature of the legal regulation of social relations. The complexity of the nature and connections of the interaction of legal phenomena in the process of legal regulation leads to the conviction that opposition to the implementation of the law is just as difficult both in structure and in the mechanism of interweaving into the process of legal regulation of relations, and in the mechanism of embodiment in the behavior of subjects interested in neutralizing the law. Opposition to the law permeates all levels of legal regulation, which allows us to talk about its levels, each of which differs from the other in factors that contribute to counteracting the implementation of the law, features of the subject composition, forms and means of counteraction, the intensity of counteraction, etc.

Keywords: law, legal regulation, opposition to the implementation of the law, operation of the law, lawmaking, law enforcement, legal ideology, legal psychology, legal system.

Противодействие реализации закона, присутствующее наряду с действием закона в процессе правового регулирования и влияющее на позитивные оценки последнего, не может восприниматься как какой-то элементарный компонент правовой надстройки, а отношение к нему – формироваться исключительно как к одноплоскостному явлению. Напротив, его проявление в сложных по своей природе и связям взаимодействия правовых феноменах, имманентное действие в них позволяет с убежденностью говорить о том, что оно так же сложно – и по структуре, и по механизму вплетения в процесс правовой регламентации отношений, и по механизму воплощения в поведении заинтересованных в нейтрализации закона субъектов. При этом элементы правовой сферы, которые соприкасаются с противодействием закону и в которых оно развивается, находятся между собой в непростых генетических, функциональных отношениях, показывают в некотором смысле детерминированность одного другим и уравнивают взаимодействие.

Внушительное число составляющих правовой системы позволяет разбить их на две большие группы: имеющие деятельностное (правоотношение, правотворчество) и документальное (законодательство, правоприменительные акты) выражение. Предложенный взгляд на совокупность участвующих в правовом упорядочивании правовых средств не традиционен, генерирован и используется автором впервые, однако хорошо показывает отмеченные ранее обусловленность и уравнивание взаимодействия, а также внешние способы их выражения. Надо сказать, что противодействие реализации закона пронизывает их все и переходит с одного уровня взаимовлияния на другой.

Иерархичность и анизотропия процесса регламентации социальных связей предполагают его развитие на различных уровнях, на которых присутствуют два взаимосвязанных явления: действие закона и противодействие его осуществлению. Кроме того, нахождение противодействия закону в среде правового регулирования позволяет говорить об уровнях такого противодействия, соответствующих уровням среды, в которой оно развивается. С учетом изложенного можно выделить несколько уровней противодействия закону. Каждый из них отличается от другого факторами, способствующими противодействию осуществлению закона, особенностями субъектного состава, формами и средствами противодействия, интенсивностью противодействия и др.

На *правотворческом уровне* противодействие осуществлению закона, с одной стороны, представляется менее интенсивным, поскольку не связано с непосредственной реализацией субъективного права и интереса в конкретном правоотношении. С другой стороны, не исключено практическое и осязаемое влияние заинтересованных лиц на результаты правотворческого процесса (правотворческое лоббирование), а также рассмотрение его в качестве фактора, обуславливающего противодействие на других уровнях правового упорядочивания общественных отношений, предопределяющего интенсивность противодействия на них. Правотворческий уровень противодействия становится одним из первых звеньев цепи противодействия на других уровнях правового регулирования и правового опосредования социальных связей.

На этом уровне противодействие осуществлению закона выражается в принятии актов, содержащих нормы права, которые становятся либо факторами правотворческого противодействия, либо факторами дальнейшего противодействия осуществлению закона. Примером первых могут служить нормативные акты различной силы, не соответствующие актам более высокой силы, блокирующие или создающие усложненные процедуры их реализации. В связи с этим показательным является порядок и правила действия Конституции РФ. В юридической литературе неоднократно поднимался вопрос об особенностях регулирования общественных отношений Конституцией [1] и высказывалось сомнение в безоговорочном действии данного документа с учетом значения дополняющих ее законов и постановлений Конституционного Суда РФ, создающего практику реализации норм Основного Закона. Этот практический факт дает основание полагать, что Конституция не имеет механизмов прямого действия, а реализуется и регулятивно воздействует на отношения опосредованно – через другие законы и судебные решения.

Проблема прямого действия Конституции РФ не вызвала бы интереса в рамках данной статьи, если бы не создавала поля для проявления противодействия закону. Речь идет о том, что разработка актов высшей силы в целях дополнения или конкретизации конституционно-правовых норм – задача не из легких, требующая знаний не только правотворческого процесса и правил юридической техники, но и самой Конституции, ее смысла, закономерностей и связи ее содержания со всей правовой сферой. Только в этом случае данная задача может быть успешно решена, а правовая регламентация приобретет последовательность, разумность и системность. Иначе результат такого правотворчества не сможет развить правовую форму отношений,

создать условия для их совершенствования, а, напротив, приведет к правовому тупику и регламентационному хаосу, который отчасти выражен в появлении неконституционных законов.

В истории российского законотворчества можно найти немало примеров признания законов неконституционными. Одни из них претерпели необходимые поправки, другие были полностью заменены. Однако ситуации принятия законов, не соответствующих Конституции РФ, все же повторяются [2, 3]. Полагаем, что случаев признания законов неконституционными было бы гораздо больше, если бы Конституционный Суд РФ не выработал очень полезную для законодателя и сдерживающую рост числа неконституционных законов тактику признания правоприменительной практики ошибочно толкующей нормы и положения закона, искажающей заложенный в нем конституционный смысл. Получается, что правоприменитель своевольно и неправильно толкует и применяет закон, последний же не нарушает сакрального смысла Основного Закона страны. По сути же, если разобраться в данной ситуации объективно, всякий раз такое приспособленческое решение органа конституционного контроля свидетельствует о грубых дефектах именно закона, а не правоприменения.

Вариантом противодействия на уровне правотворчества выступает, на наш взгляд, такое явление в правовой надстройке, как неисполнимые нормы [4]. Они, будучи разновидностью дефектных норм, имеют отличительные признаки, которые не учитываются или учитываются правотворцем не в полной мере, что и становится причиной нейтрализации их самих, а также тех целей правового регулирования, которые ставятся при принятии содержащих их актов.

Следующим способом противодействия реализации закона на уровне правотворчества можно назвать принятие массива нормативных актов, направленных на установление дополнительных гарантий и обеспечение деятельности каких-либо субъектов общественных отношений. Например, в последнее десятилетие в российской хозяйственной действительности имеет место поддержка малого и среднего бизнеса путем создания для него наиболее благоприятных условий и реализации целого ряда мер правового, экономического и административного характера. Возможно, реальная экономическая ситуация диктует подобные шаги. Однако подлежащие преодолению обстоятельства в отсутствие научно обоснованной и экономически просчитанной тактики проведения подобных мероприятий ведут к умышленному нарушению баланса интересов разных участников общественных отношений, в первую очередь граждан и бизнеса,

равенства всех перед законом и др. Ошибочность такой поддержки бизнес-сообщества показали пандемия коронавируса, международные санкции и режим самоизоляции, одновременное воздействие которых усугубило желание предпринимательского класса обеспечить получение прибыли за счет граждан.

Непродуманное законодательство по этому вопросу закладывает мощный импульс противодействия закону и влечет его появление на другом уровне – *правореализационном*. В качестве примера можно привести изменения, внесенные в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ [5], направленные на расширение перечня статей УК РФ и оснований для прекращения уголовного преследования в связи с возмещением ущерба, причиненного преступлением.

Смысл изменений раскрывается в пояснительной записке к закону и состоит в формировании благоприятного делового климата в стране, сокращении рисков ведения предпринимательской деятельности, а также в создании дополнительных гарантий защиты предпринимателей от необоснованного уголовного преследования. Фактически же данный закон поставил дилемму, обусловленную снижением давления на бизнес и одновременно необходимостью пополнения федерального бюджета для выполнения социальных и иных обязательств государства перед населением, в условиях которой правоприменители получают подспудное дозволение выявлять как можно больше преступлений конкретной категории и прекращать дела в связи с возмещением ущерба, причиненного потерпевшему, а также перечислением в федеральный бюджет определенного денежного возмещения [6].

Правоинтерпретационный уровень противодействия закону детерминируется деятельностью специальных субъектов, которым законом предоставлено право официально толковать нормы права. Данное суждение может вызвать вопрос о причинах отнесения к названному уровню только официального толкования, тогда как этот мыслительно-познавательный феномен присутствует в более сложном по структуре процессе – правореализации. Значит, связывать правоинтерпретационный уровень противодействия закону только с нормативным толкованием не совсем правильно?

Ответ на этот вопрос видится отрицательный. Соглашаясь с позицией о присутствии толкования права в процессе реализации права, полагаем, что в непосредственной форме правореализации оно структурно включается в нее, не имеет формального выражения и самостоятельного значения, поскольку становится этапом фор-

мирования мотивов реализации закона или противодействия ему. Официальное же толкование сопряжено с созданием условий, правил и позиции по реализации нормы, комплекса норм или закона, имеет документальное самостоятельное выражение и вполне может быть рассмотрено как обособленный феномен в правовом регулировании общественных отношений. Интенсивность интерпретационного уровня противодействия реализации закона невысока. Отчасти это объясняется тем, что процедуры, например, пересмотра результата нормативного толкования и оценки его на предмет соответствия смыслу и предназначению права не имеется. Предметом пересмотра становится только толкование закона, применяемого в конкретном споре, путем обжалования акта в установленном процессуальном порядке. По этой же причине противодействие на правоинтерпретационном уровне можно считать латентным, но имеющим значение при формировании юридической практики. В связи с этим нормативное толкование выступает инструментом конструирования удобной для некоторых участников общественных отношений практики применения законодательства или ее изменения.

Отметим, что при формировании результата нормативного толкования, играющего немаловажную роль в регулировании общественных отношений и рассмотрении аналогичных споров, имеют место явления, характерные больше для правотворческой деятельности, например лоббирование интересов крупных игроков (монополистов) в конкретной сфере деятельности. Иллюстрацией данного тезиса выступает толкование нормы Закона о защите прав потребителей [7] о направлении претензии и начислении неустойки.

Чаще элементы противодействия осуществлению закона проявляют себя в казуальном толковании. При рассмотрении конкретных случаев судьи перед применением нормы права аргументируют свою позицию, ссылаясь на фактические обстоятельства дела, на нормы права, раскрывая смысл последних. Умышленно или нет, но судьи неправильно толкуют нормы права, которые подлежат применению или на которые они ссылаются в мотивировочной части судебного акта. Итогом такого толкования является ошибочное правосудие по индивидуальной правовой ситуации.

Один из примеров такого толкования, осуществляемого без учета системных связей норм арбитражного процессуального права [8], касается освобождения от доказывания бесспорных обстоятельств (ст. 70 АПК РФ). Могут ли считаться бесспорными обстоятельства, указанные истцом в процессе, в котором не участвовал ответчик? В данном случае истцу нужно лишь сослаться на соответствующие

обстоятельства, в силу отсутствия возражений ответчика данные обстоятельства будут считаться бесспорными и не подлежащими доказыванию.

Ответ на данный вопрос при системном толковании указанных процессуальных норм очевиден. Суд не вправе применять норму ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ при неучастии стороны в процессе, когда она прямо признает или не оспаривает обстоятельства. Общей в данном случае является норма ч. 2 ст. 70 АПК РФ, предполагающая участие в процессе обеих сторон. Именно в данной связке указанные нормы и должны действовать. Обязанность стороны, в том числе истца, представлять доказательства в подтверждение обстоятельств, на которые соответствующая сторона ссылается, устанавливается ч. 1 ст. 65 АПК РФ. Отсюда следует вывод о том, что неучастие ответчика в процессе не отменяет обязанности истца по доказыванию тех обстоятельств, на которые он ссылается. В противном случае истец попросту освобождался бы от доказывания при любом неучастии ответчика, что противоречит положениям п. 5 ч. 2 ст. 125 и п. 3 ч. 1 ст. 126 АПК РФ. В судебной практике, к сожалению, весьма распространено иное толкование, при котором ч. 3.1 ст. 70 АПК РФ применяется при фактическом неучастии ответчика в судебном процессе [9–12].

На выделенных уровнях противодействие закону отмечается в правомерной активной форме с участием субъектов разного статуса и разными функциональными особенностями. Однако следует обратить внимание на уровни, где субъекты, осуществляя один вид юридической деятельности, могут противодействовать реализации закона в разных формах. Эти уровни обусловлены глубиной познания права и практики его применения, т.е. уровнями или срезами правосознания. Исходя из этого критерия, уместно выделить уровень психологического и уровень идеологического противодействия осуществлению закона.

Психологический уровень противодействия закону во многом характеризуют черты, свойственные правовой психологии как срезу правосознания. Поскольку мотивация противодействия закону формируется стихийно и связана с поверхностным знанием сути права и закона, то и само противодействие носит бессистемный характер, возникая как протест на конкретную ситуацию, в которой реализуется правовое правило. Такое противодействие легко вызвать на фоне недовольства социально-политической обстановкой или коллективного неприятия условий ее развития. При этом субъект, осуществляющий противодействие закону, не всегда понимает его глубину и последствия.

Примером противодействия закону на психологическом уровне могут быть всевозможные акции протеста в условиях режима чрезвычайной ситуации (или при угрозе ее возникновения), режима повышенной готовности, какие вводились из-за распространения коронавирусной инфекции в 2020–2022 гг. Люди не могли объяснить существенных причин участия в таких мероприятиях, сводя все к расплывчатой фразе о нарушении их прав официальными властями. Названный уровень противодействия проявляет себя также при организации собраний и митингов в поддержку нелегальной оппозиции в России или массовых беспорядках в исправительных учреждениях.

Идеологический уровень противодействия закону соответствует правовой идеологии в правосознании. Ему присущи продуманность, осознанность, рациональность, расчетливость, глубина познания права, возможность умело пользоваться пробелами и коллизиями права и др. Противодействие осуществлению закона на данном уровне почти всегда соседствует с противодействием закону на правоприменительном уровне и характеризуется грамотной аргументацией правовой позиции, умелым использованием правовых средств не для реализации права, а для удовлетворения своего интереса, вопреки престижу и торжеству права и закона.

Приведем пример такого противодействия закону. Отсутствие единой, универсальной регламентации требований к транспортным средствам, используемым для перевозки пассажиров в межмуниципальном сообщении, позволяет регламентировать эти вопросы на местном уровне, что ведет, в частности, к снижению обязательных технических показателей приспособленности данных средств к перевозке пассажиров, относящихся к маломобильным группам населения, в том числе инвалидов. Так, постановлением главы одного из муниципальных районов Саратовской области изменена шкала определения пригодности транспортного средства для перевозок. Показатель наличия в автобусах специального оборудования для безопасной посадки/высадки и перевозки пассажиров из числа инвалидов снижен вдвое, что ведет к увеличению на маршрутах количества транспортных средств, непригодных для перевозок инвалидов.

Данный пример нельзя отнести к правонарушениям, но и считать издание подобного акта действием во исполнение высокого предназначения права тоже сложно. Одной из причин такого противодействия видится реальная обстановка в муниципальном транспортном сообщении, обеспечиваемом не муниципальным, а частным перевозчиком. Для последнего оборудовать транспортное средство местами

для инвалидов значит потерять часть прибыли, поэтому требования к пригодности транспортного средства для перевозки снижаются.

Приведенный пример указывает на то, что противодействие осуществлению закона в данном случае предполагает реализацию властных полномочий в определенных законом рамках, с позитивным правосознанием, с подключением его идеологических элементов. Нарушение системности права и принципов законодательства, гарантий, установленных федеральным и региональным законодательством для отдельной категории граждан, налицо.

Разговор об уровне противодействия закону останется незаконченным, если не выделить и не охарактеризовать еще два уровня, объективно появляющихся в условиях существования двух правовых систем – международной и национальной – и соответствующих им.

Национальный уровень противодействия осуществлению закона обусловлен функционированием национальной правовой системы. Его наличие обосновывается теми же аргументами, что и проявление в правовой системе противодействия закону. Вряд ли здесь нужно повторяться. Более того, приведенная характеристика выделенных ранее уровней также дает представление о нем. Просматривается даже генетическая связь между ними.

Международный уровень противодействия закону вызовет у исследователей скорее вопросы и скепсис, нежели поддерживающую позицию. Причиной сомнений выступает неявное влияние на состояние противодействия закону в национальной правовой системе. Поэтому уделять время этому уровню будто не следует.

Полагаем, это неверно. Во-первых, противодействие как сила, направленная против, всегда есть там, где есть сила действия. На международном уровне сложилась система координат и правил, регулирующих отношения определенным образом, не устраивающим некоторых участников и невыгодным для них. Надо полагать, что на международном уровне сила противодействия не маленькая, поскольку источников такого противодействия – суверенных государств и международных организаций со своими традиционными взглядами и интересами – немало.

Во-вторых, позиция о необходимости выделения международного уровня противодействия закону подтверждается положениями ст. 15 Конституции России. Поскольку общепризнанные нормы и принципы международного права являются частью российской правовой системы, то противодействие в международной правовой системе оказывает непосредственное влияние и на противодействие закону на национальном уровне.

Развивая эту гипотезу, выскажем убеждение, что средства, формы и пути противодействия закону на международном уровне (международному праву) формируются в национальных правовых системах и используются отдельными суверенными государствами. Продемонстрируем это на примере частных военных компаний (ЧВК), которые в вооруженных конфликтах все чаще квалифицируются как наемники.

Наемничество с древнейших времен считается негативным явлением. Наемные войска подрывают не только власть внутри страны, но и безопасность мирового сообщества и прочность миропорядка. Именно поэтому Устав ООН и Декларация о принципах международного права предписывают государствам воздержаться в международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной целостности или политической независимости любого государства, так и каким-либо иным образом, а также от организации или поощрения организации иррегулярных сил или вооруженных банд для вторжения на территорию другого государства [13]. Использование государством или от его имени различных иррегулярных сил, осуществляющих акты применения вооруженной силы против другого государства [14], считается актом агрессии и является преступлением против международного мира [15, 16].

Несмотря на действие этих двух важных международных документов, государства, официально отрицающие свое участие в военных действиях на территории другого государства или в отношении него, неофициально участвуют в них именно через ЧВК. Государства специально создают и усиливают иррегулярные силы, чтобы обойти международные запреты на вмешательство во внутренние дела другого государства или поддерживать в них оппозиционные группы.

Такая форма противодействия закону на международном уровне не единственная. Еще одной выступает деятельность международных организаций, результаты которой вступают в противоречие с национальным правом и законодательством.

В настоящее время российское общество живет в условиях санкционного режима, объявленного странами Запада. Ограничительные меры стали одним из ведущих инструментов внешней политики в современном мире. Отдельные аспекты этого режима, его цели и результаты можно рассматривать в пределах предмета нашего исследования. Не увлекаясь изучением политического окраса происходящих событий, укажем лишь на одно обстоятельство из сферы

судопроизводства. Торговые санкции направлены главным образом против государств, однако они оказывают негативное воздействие на частных участников рынка, т.к. запрещают заключение и исполнение международных коммерческих контрактов в рамках действующего международного права. В условиях экономических санкций резко возросло число споров между участниками частного рынка относительно контрактов, затронутых или предположительно затронутых такими санкциями. Понятно, что обычное, устоявшееся регулирование судопроизводства в сложившейся ситуации не защищает интересы российских компаний. Оно подорвано и не может в полной мере осуществлять свои функции.

Подводя итог изложенному, отметим, что противодействие закону в системе правового регулирования – сложно детерминированный и выраженный феномен, связанный с особенностями и уровнями регламентации общественных отношений, характеризующийся анизотропностью. Выделение и рассмотрение его уровней способствует формированию полного представления о нем и возможности определения его критериев и выявления на разных этапах правовой экзистенции социальных связей.

Список литературы:

1. Лучин, В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
2. По делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л. Мейсснер, Е.С. Михайловой и Е.Б. Шашевой : постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2019 г. № 39-П. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. По делу о проверке конституционности положений подпункта 3 пункта 8 статьи 346.43, статьи 346.47 и пункта 1 статьи 346.48 Налогового кодекса Российской Федерации, а также положений Закона Мурманской области «О патентной системе налогообложения на территории Мурманской области» в связи с жалобой гражданина С.А. Глухова : постановление Конституционного Суда РФ от 6 июня 2019 г. № 22-П. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Сенякин, И.Н. Неисполнимые нормы российского права / И.Н. Сенякин, Н.И. Сухова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 1. – С. 27–36.
5. О внесении изменений в статьи 76.1 и 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 533-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 53, ч. 1, ст. 8459.

6. Бурынин, С.С. О проблемах правоприменения законодательных новелл о нейтрализации «давления на бизнес» / С.С. Бурынин // Безопасность бизнеса. – 2019. – № 5. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О защите прав потребителей : закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 15, ст. 766; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 50, ч. 3, ст. 8772.

8. Потапенко, Е.Г. Дефекты толкования норм арбитражного процессуального права в современной судебной практике / Е.Г. Потапенко // Российский судья. – 2020. – № 12. – С. 15–19.

9. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 6 августа 2019 г. № 10АП-12591/2019 по делу № А41-42740/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 4 июня 2019 г. № 10АП-7561/2019 по делу № А41-4173/19. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 декабря 2019 г. по делу № А57-15624/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 мая 2019 г. № 12АП-4973/2019 по делу № А57-2360/2019. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принята Резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Резолюция 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Старцун, В.Н. Частные военные компании: международный опыт правового регулирования и перспективы легализации в Российской Федерации / В.Н. Старцун. – М. : Военный ун-т, 2016. – 191 с.

16. Егорова, А.К. Частные военные и охранные компании или организованные преступные группы? Вопросы разграничения в международном и национальном уголовном праве / А.К. Егорова // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2019. – № 6. – С. 27–30.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-256-264

РОЛЬ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ САНКЦИИ В БОРЬБЕ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ

Аннотация: транснациональные преступления представляют серьезную угрозу для национальной безопасности Российской Федерации, в борьбе с ними должны быть задействованы все юридические механизмы.

Особую роль в борьбе с транснациональной преступностью, особенно в организованных формах, играет уголовный закон. Значение уголовно-правовой санкции в данном случае заключается в ее сдерживающем потенциале, для чего в ряд статей УК РФ предлагается ввести квалифицирующий признак – транснациональный характер преступления. Введение признака призвано не только усилить эффективность уголовно-правовой борьбы с транснациональной преступностью, но и изменить политику следственных и судебных органов в отношении расследования и рассмотрения дел в судах РФ.

Цель статьи – выявить современные возможности уголовно-правовой борьбы с проявлениями транснациональной организованной преступности в Российской Федерации и предложить варианты повышения роли уголовно-правовой санкции. В качестве методологической основы выступает совокупность всеобщего метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. Сформулированы предложения по перспективам повышения эффективности борьбы с транснациональной преступностью.

Ключевые слова: транснациональная преступность, уголовно-правовая политика, глобализация, уголовно-правовая санкция, борьба с преступностью.

THE ROLE OF CRIMINAL SANCTION IN THE FIGHT AGAINST TRANSNATIONAL CRIMES

Abstract: transnational crimes pose a serious threat to the national security of the Russian Federation, and all legal mechanisms must be used to combat them.

The criminal law plays a special role in the fight against transnational crime, especially in its organized forms. The role of the criminal law sanction in the fight against transnational crimes is presented in its deterrent potential, for which a number of articles of the Criminal Code of the Russian Federation are proposed to introduce a qualifying feature – the transnational nature of the crime. The introduction of the attribute is intended not only to enhance the effectiveness of the criminal law fight against transnational crime, but also to change the policy of the investigative and judicial authorities regarding the investigation and consideration of cases in the courts of the Russian Federation.

The purpose of the article is to identify modern opportunities for the criminal law fight against manifestations of transnational organized crime in the Russian Federation and to suggest options for increasing the effectiveness of the role of criminal law sanction. The methodological basis is the totality of the general method of cognition, general scientific, particular scientific and special methods. Proposals are formulated on the prospects for increasing the effectiveness of the fight against transnational crime.

Keywords: *transnational crime, criminal law policy, globalization, criminal law sanction, fight against crime.*

Транснациональная преступность – негативное явление, с которым долгие годы борется мировое сообщество. В новых условиях эта борьба усложнилась. Как справедливо отметил министр внутренних дел РФ Владимир Колокольцев, «в условиях проведения специальной военной операции на территории Украины активизировались элементы транснациональной организованной преступности, в частности связанной с экстремизмом, терроризмом, нелегальной миграцией, торговлей оружием и людьми. Борьба с данными преступными проявлениями требует консолидации усилий наших органов правопорядка» [1].

31 марта 2023 г. был подписан Указ Президента РФ № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» [2], в котором отмечено, что человечество переживает эпоху революционных перемен. В пункте 9 представлена криминальная ситуация в мире: «Осложняется выработка коллективных ответов на транснациональные вызовы и угрозы, такие как незаконная торговля оружием, распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки, опасных патогенов и инфекционных заболеваний, использование информационно-коммуникационных технологий в противоправных целях, международный терроризм, незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, транснациональная организованная преступность и коррупция, стихийные бедствия и техногенные аварии, нелегальная миграция, ухудшение состояния окружающей среды». В свете этого к стратегическим задачам Российской Федерации относятся укрепление сотрудничества между государствами, подвергающимися внешнему давлению (п. 12 Указа), и отстаивание права на существование и свободное развитие (п. 13 Указа).

Пункт 33 Указа гласит: «В целях борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией, представляющими растущую угрозу для безопасности и устойчивого развития России, ее союзников и партнеров, Российская Федерация намерена уделять

приоритетное внимание расширению международного сотрудничества в интересах ликвидации “безопасных гаваней” для преступников и укреплению профильных многосторонних механизмов, отвечающих национальным интересам России».

Все эти положения свидетельствуют об актуальности борьбы с транснациональной преступностью, что подразумевает выработку наиболее эффективных методов выявления, предупреждения, расследования и раскрытия преступлений транснационального характера.

Вопросам борьбы с транснациональной преступностью посвятили свои труды представители разных юридических наук. Это криминологи И. В. Годунов [3], А. Л. Репецкая [4], А. Х.-А. Пихов [5], В. А. Яценко [6], процессуалисты А. Г. Волеводз [7], А. В. Устинов [8], криминалисты Т. С. Волчецкая [9], В. О. Давыдов [10], А. Н. Халиков [11], Д. С. Хижняк [12], представители науки оперативно-розыскной деятельности [13]. Однако наиболее важная роль в формировании правовой базы борьбы с транснациональной преступностью принадлежит представителям уголовно-правовой науки.

Учитывая невысокую эффективность борьбы с транснациональной организованной преступностью, следует отметить, что одной из ее причин являются относительно мягкие санкции уголовно-правовых норм, которые не выполняют в должной мере роль сдерживающего фактора. Ученые предлагают оценивать эффективность санкции уголовно-правовой нормы в двух аспектах: статистическом и динамическом [14, с. 155]. Статистический – это сдерживающий потенциал, изначально заложенный в санкции в ее минимальном и максимальном пределах. Динамический – применение санкции в практической деятельности следственных и судебных органов и использование ее объема репрессивного воздействия.

Объектом данного исследования стали транснациональные преступления, которые можно определить как сложные (поскольку складываются из неоднородных элементов в ходе их совершения) противоправные деяния, возникшие вследствие глобализации, нарушающие уголовно-правовые нормы двух или более государств, совершаемые транснациональным способом в различных сферах общественной жизни, как с нарушением физических границ государств, так и без него [15, с. 11]. Данное определение не является уголовно-правовым. В юридической науке представлены криминологические, криминалистические и международно-правовые определения понятия «транснациональное преступление». Уголовно-правовое отсутствует по объективной причине – транснациональное преступление не может являться самостоятельным составом.

Транснациональный характер имеют конкретные, закрепленные в УК РФ составы преступлений.

Изучение вопроса о том, какие деяния, закрепленные в УК РФ, могут иметь транснациональный характер, привело к выводу о необходимости дополнить перечень, утвержденный 25 декабря 2020 г. Указанием Генпрокуратуры России № 738/11, МВД России № 3 [16], группой преступлений, безусловно имеющих транснациональный характер и приобретающих таковой при определенных условиях.

1. Преступления, относящиеся к перечню транснациональных без дополнительных условий (закрепленные в УК РФ): ст. 189 (незаконные экспорт из Российской Федерации или передача сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации, незаконное выполнение работ (оказание услуг), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники); ст. 193¹ (совершение валютных операций по переводу денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации на счета нерезидентов с использованием подложных документов); ст. 200¹ (контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов); ст. 200² (контрабанда алкогольной продукции и (или) табачных изделий); ст. 226¹ (контрабанда сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, радиоактивных веществ, радиационных источников, ядерных материалов, огнестрельного оружия или его основных частей, взрывных устройств, боеприпасов, оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а также материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иного вооружения, иной военной техники, а равно стратегически важных товаров и ресурсов или культурных ценностей либо особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов); ст. 229¹ (контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ); ст. 271¹ (нарушение правил использования воздушного пространства Российской Федерации); ст. 322 (незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации); ст. 322¹ (организация незаконной миграции); ст. 361 (акт международного терроризма).

2. Преступления, закрепленные в УК РФ, отнесение которых к перечню транснациональных зависит от проявления признака трансграничности: ст. 120 (принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации); ст. 126 (похищение человека); ст. 127¹ (торговля людьми); ст. 127² (использование рабского труда); ст. 146 (нарушение авторских и смежных прав); ст. 159⁵ (мошенничество в сфере страхования); ст. 159⁶ (мошенничество в сфере компьютерной информации); ст. 164 (хищение предметов, имеющих особую ценность); ст. 166 (неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения); ст. 171¹ (производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт товаров и продукции без маркировки и (или) нанесения информации, предусмотренной законодательством Российской Федерации); ст. 174 (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем); ст. 174¹ (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления); ст. 185⁶ (неправомерное использование инсайдерской информации); ст. 186 (изготовление, хранение, перевозка или сбыт поддельных денег или ценных бумаг); ст. 191 (незаконный оборот янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней, драгоценных металлов, драгоценных камней либо жемчуга); ст. 191¹ (приобретение, хранение, перевозка, переработка в целях сбыта или сбыт заведомо незаконно заготовленной древесины); ст. 194 (уклонение от уплаты таможенных платежей, специальных, антидемпинговых и (или) компенсационных пошлин, взимаемых с организации или физического лица); ст. 197 (фиктивное банкротство); ст. 205 (террористический акт); ст. 205¹ (содействие террористической деятельности); ст. 205² (публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма); ст. 206 (захват заложника); ст. 208 (организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем, а равно участие в вооруженном конфликте или военных действиях в целях, противоречащих интересам Российской Федерации); ст. 209 (бандитизм); ст. 210 (организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)); ст. 211 (угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава); ст. 220 (незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными веществами); ст. 221 (хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ); ст. 222 (незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка, пересылка или ношение оружия, основных частей огнестрельного оружия,

боеприпасов); ст. 222¹ (незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка, пересылка или ношение взрывчатых веществ или взрывных устройств); ст. 226 (хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств); ст. 227 (пиратство); ст. 228¹ (незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества); ст. 228² (нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ); ст. 228³ (незаконные приобретение, хранение или перевозка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные приобретение, хранение или перевозка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ); ст. 228⁴ (незаконные производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ); ст. 229 (хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ, а также растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества); ст. 234 (незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ в целях сбыта); ст. 234¹ (незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ); ст. 240 (вовлечение в занятие проституцией); ст. 241 (организация занятия проституцией); ст. 246 (нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ); ст. 247 (нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов); ст. 248 (нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами); ст. 249 (нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений); ст. 250 (загрязнение вод); ст. 251 (загрязнение атмосферы); ст. 252 (загрязнение морской среды); ст. 253 (нарушение законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе и об исключительной экономической зоне Российской Федерации); ст. 254 (порча земли); ст. 256 (незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов); ст. 258 (незаконная охота); ст. 258¹ (незаконные добыча и оборот особо ценных диких

животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации); ст. 264 (нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств); ст. 272 (неправомерный доступ к компьютерной информации); ст. 273 (создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ); ст. 274 (нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей); ст. 274¹ (неправомерное воздействие на критическую информационную инфраструктуру Российской Федерации); ст. 277 (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля); ст. 278 (насильственный захват власти или насильственное удержание власти); ст. 279 (вооруженный мятеж); ст. 282¹ (организация экстремистского сообщества); ст. 288 (присвоение полномочий должностного лица); ст. 290 (получение взятки); ст. 291 (дача взятки); ст. 291¹ (посредничество во взяточничестве); ст. 325 (похищение или повреждение документов, штампов, печатей либо похищение акцизных марок, специальных марок или знаков соответствия); ст. 360 (нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой).

Усиление роли уголовно-правовой санкции в борьбе с транснациональными преступлениями видится в максимальном повышении эффективности реального применения санкции судами. Изучение материалов судебной практики (174 приговоров, апелляционных и кассационных решений судов РФ с 2019 по 2022 г.) позволяет сделать вывод, что в большинстве случаев транснациональный характер преступления не учитывается. Такая ситуация наглядно показывает, что в целях повышения эффективности борьбы с транснациональной преступностью необходимо внести существенные коррективы в работу судебных органов. На данный момент судебная практика неадекватно реагирует на рост преступлений транснационального характера и их общественную опасность, как следствие – не достигаются цели наказания, а его размер не в полной мере соответствует тяжести совершенных преступлений.

Все изложенное свидетельствует о важности закрепления транснационального характера в норме уголовного права. Однако даже при условии, что такой шаг будет сделан, данная норма так и останется декларативной при неправильном, не учитывающем современные тенденции развития преступности применении санкции судами при назначении наказания.

Таким образом, проведенный анализ борьбы с транснациональной преступностью в Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы: 1) законодатель, конструируя составы преступлений, учитывает их организованный характер, тем не менее в ряде статей УК РФ следовало бы ввести квалифицирующий признак – транснациональный характер совершаемого преступления; 2) политика следственных и судебных органов РФ не соответствует криминогенной обстановке, осложнившейся внедрением цифровых технологий, специальной военной операцией и рядом других факторов; 3) назрела необходимость широкого обобщения следственной и судебной практики рассмотрения преступлений, имеющих транснациональный характер, и принятия соответствующего постановления Пленума Верховного Суда РФ; 4) требуется дополнить перечень статей УК РФ, используемых при формировании статистической отчетности, двумя группами преступлений, которые могут иметь транснациональный характер (преступления, относящиеся к перечню транснациональных без дополнительных условий; преступления, закрепленные в УК РФ, отнесение которых к перечню транснациональных зависит от проявления признака трансграничности).

Список литературы:

1. Владимир Колокольцев и Ваге Казарян обсудили актуальные вопросы сотрудничества в правоохранительной сфере // МВД Медиа. – 2023. – 3 апреля. – URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/vladimir-kolokoltsev-i-vage-kazaryan-obsudili-aktualnye-voprosy-sotrudnichestva-v-pravookhranitelnoy/> (дата обращения: 13.06.2023).
2. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации : указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 14, ст. 2406.
3. Годунов, И. В. Транснациональная организованная преступность в России: пути и формы противодействия : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / И. В. Годунов. – Рязань, 2002. – 56 с.
4. Репецкая, А. Л. Транснациональная организованная преступность : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Л. Репецкая. – М., 2001. – 37 с.
5. Пихов, А. Х.-А. Теоретические основы противодействия транснациональной преступности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Х.-А. Пихов. – Краснодар, 2018. – 56 с.
6. Яценко, В. А. Транснациональная организованная преступность: криминологическая характеристика и предупреждение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Яценко. – Ростов н/Д, 2003. – 30 с.
7. Волеводз, А. Г. Противодействие легализации (отмыванию) доходов от преступлений, совершенных с использованием криптовалюты: правовые основы международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства

ства / А.Г. Волеводз // Использование криптовалют в противоправных целях и методика противодействия : материалы Международного научно-практического круглого стола (Москва, 25 апреля 2019 г.) / под общ. ред. А. М. Багмета ; редкол.: А. М. Багмет, В. В. Бычков, Л. А. Дмитриева, А. Ж. Саркисян. – М. : Московская академия Следственного комитета РФ, 2019. – С. 38–45.

8. Устинов, А. В. Взаимодействие органов предварительного следствия Российской Федерации с уполномоченными субъектами иностранных государств в целях получения доказательств по уголовному делу / А. В. Устинов ; под ред. А. Г. Волеводза. – М. : Юрлитинформ, 2014. – 200 с.

9. Волчецкая, Т. С. Международное сотрудничество как фактор современного развития криминалистической науки / Т. С. Волчецкая // Современное состояние законодательной и правоприменительной практики в сфере уголовно-правовых наук в современных условиях: дискуссионные вопросы : Международная научно-практическая конференция (Тула, 9–10 июня 2022 г.). – Тула : Изд-во ТулГУ, 2022. – С. 33–40.

10. Давыдов, В. О. Методика расследования транснациональной преступной деятельности экстремистского характера / В. О. Давыдов ; под ред. А. Ю. Головина. – М. : Юрлитинформ, 2018. – 440 с.

11. Халиков, А. Н. Противодействие транснациональной преступности начинается с борьбы с национальной преступностью / А. Н. Халиков // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2017. – № 2 (31). – С. 9–13.

12. Хижняк, Д. С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений / Д. С. Хижняк ; под ред. А. Г. Волеводза. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 424 с.

13. Тупеко, С. С. Теория и практика борьбы с транснациональной преступностью в Республике Беларусь: оперативно-розыскной аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. С. Тупеко. – Минск, 2010. – 21 с.

14. Прохоров, Л. А. Роль уголовно-правовой санкции в борьбе с организованными формами преступного поведения / Л. А. Прохоров, М. Л. Прохорова // Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью : материалы Международной научно-практической конференции (Сочи, 9–12 октября 2000 г.) / редкол.: В. П. Коняхин, И. А. Николайчук, М. В. Феоктистов, А. А. Хмыров. – Краснодар : Изд-во Кубанского гос. ун-та, 2000. – С. 154–160.

15. Астахова, Е. А. Применение криминалистических классификаций при расследовании транснациональных преступлений (Методические рекомендации) / Е. А. Астахова ; под ред. Д. С. Хижняка. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. – 32.

16. О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности : указание Генпрокуратуры России № 738/11, МВД России № 3 от 25 декабря 2020 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В. В. Еремян,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий
кафедрой конституционного
права и конституционного
судопроизводства Юридического
института Российского
университета дружбы народов

Э. В. Еремян,
кандидат юридических наук,
некоммерческая организация
«Фонд современной истории»

V. V. Eremyan,
*Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Constitutional
Law and Constitutional Procedure
of the Law Institute of the Peoples'
Friendship University of Russia*

E. V. Eremyan,
*Candidate of Legal Sciences,
Non-profit organization
«Contemporary History Fund»*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-265-282

ЕСТЬ ЛИ У НАС ОСНОВАНИЯ ГОВОРИТЬ О ДЕГРАДАЦИИ И РЕГРЕССЕ ЛИБЕРАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ДЕМОКРАТИИ? (ЧАСТЬ II)

Аннотация: в статье с критической точки зрения исследуются тенденции, в большей либо меньшей степени характерные в течение нескольких последних лет для процесса государственного строительства целого ряда стран коллективного Запада (прежде всего англосаксов и их сателлитов), свидетельствующие о том, что системно-институциональный кризис либеральной модели политического режима вступил в свою завершающую стадию, результаты и последствия которой не только проблематично прогнозировать, учитывая беспрецедентные масштабы деградации и регресса базовых социальных и публичных институтов, в том числе мировоззрения, морально-нравственных и этических норм, стереотипов и правил поведения, но и беспристрастно, не впадая в ненужные крайности, максимально объективно оценивать, по возможности, не акцентируя внимание на имеющих место многочисленных «эксцессах исполнения», с которыми ассоциируется переход общественных отношений в новое качество. Не вызывает сомнений тот факт, что демократия в ее либеральной интерпретации уже не отвечает требованиям дня, тем самым активно провоцируя национальные и наднациональные правящие элиты для сохранения в своих руках всей полноты публичной власти на использование как архаичных, проверенных временем механизмов и инструментов воздействия, начиная с колониализма и заканчивая нацизмом, так и современных, отводя важное место гипертрофированной абсолютизации прав и свобод, в первую очередь толерантности, мультикультурализму и политкорректности. Одним из наиболее ярких проявлений углубления кризиса западной модели политического режима следует рассматривать не только парламентаризм и представительные формы демократии в целом, преимущественно основанные на пропорциональной системе формирования законодательных органов власти, но и партийное строительство, уже не отражающее в полном объеме интересов широких слоев населения.

Ключевые слова: либеральная модель демократии, традиционные ценности, избирательные права, равноправие, всеобщность, негативный отбор, радикализм, демагогия, популизм, вестернизация.

DO WE HAVE REASON TO ASSERT ABOUT THE DEGRADATION AND REGRESSION OF THE LIBERAL MODEL OF DEMOCRACY? (PART II)

Abstract: *the article critically examines the trends, more or less typical of the state-building process in a number of countries of the «collective West» (primarily the Anglo-Saxons and their «satellites») over the past few years, indicating that the systemic and institutional crisis of the liberal model of political regime has entered its final stage. Its results and consequences are not only problematic to predict, considering the unprecedented scale of degradation and regression of basic social and public institutions, including worldview, moral and ethical norms, stereotypes and rules of conduct, but also impartial, without falling into unnecessary extremes, to assess as objectively as possible, not focusing attention on the numerous «excesses of execution», which are associated with the transition of social relations to a new quality. There is no doubt that democracy, in its liberal interpretation, no longer meets the requirements of the day, thereby actively provoking national and supranational ruling elites to use both archaic, time-tested mechanisms and instruments of influence, starting with colonialism and ending with Nazism, and modern ones, among which an important place is given to hypertrophied absolutization of rights and freedoms, primarily tolerance, multiculturalism and political correctness, to maintain in their hands the entirety of public power. One of the most striking manifestations of the deepening crisis of the «Western» model of the political regime should be considered not only parliamentarism and representative forms of democracy in general, mostly based on the proportional system of formation of legislative bodies, but also party-building, which no longer fully reflects the interests of broad segments of the population.*

Keywords: *liberal model of democracy, traditional values, voting rights, equality, universality, negative selection, radicalism, demagogu, populism, westernization.*

Социальные, культурные и мировоззренческие трансформации, с разной степенью активности наблюдаемые во многих государствах так называемого коллективного Запада (который, как ни странно, никаким коллективным давно не является), все более отчетливо свидетельствуют о том, что если несколько лет назад, рассматривая соответствующие тенденции, можно было с определенной степенью уверенности и исторического оптимизма говорить о системно-институциональном кризисе, переживаемом западной моделью либеральной демократии, преодолеть который обществу, обладающему таким потенциалом традиционализма, de facto не составит большого труда, то теперь у нас вслед за многими аналитиками нет прежней убежденности в том, что речь по-прежнему должна идти все-

го лишь об очередном¹ кризисе (каким бы масштабным он кому-либо ни казался), а не о закономерном процессе², ставшем следствием тех фундаментальных изменений, предпосылки которых тем либо иным образом начали «ангажировать» себя задолго до сегодняшнего дня.

Однако предметом настоящего сравнительно-правового исследования является не критический анализ всей совокупности проблем, с которыми сталкивается в своей повседневной жизни среднестатистический обыватель «Града на холме» и Европейского союза, а предпосылки тех общественных процессов, благодаря которым кризисные явления со временем эволюционировали в закономерные, обусловленные помимо прочего тем, что на определенном этапе цивилизационного развития желаемое выдавалось за действительное, создавая иллюзию либеральной демократии, на самом деле не имея к ней никакого, даже косвенного, отношения. Именно по этой причине акцент был сделан на двух важнейших социальных проблемах – расовой и женской, актуальность которых не только не вызывает вопросов с историко-правовой точки зрения, но и в контексте тенденций последнего времени. Они, несмотря ни на что, так до сих пор и не решены, более того, приобретают черты, свойства и характер, о которых ранее – в рамках традиционного коллективного сознания – речь даже не могла идти ни при каких условиях³.

Кому-то из оппонентов может показаться, что проблемы, поставленные во главу угла как важнейшие причины кризиса западной модели демократии на современном этапе исторического процесса, носят во многом надуманный, искусственный характер, так как не представляют собой тех сфер отношений, в рамках которых

¹ В качестве очередного кризиса, существенно не менявшего модель общественных отношений, несмотря на внешние трансформации политической системы и формы правления, может служить Франция, в рамках которой в течение всего XIX в. ребрендинг власти осуществлялся неоднократно, в результате которого на смену империи приходила республика и наоборот, сохраняя рычаги управления, по сути, в руках одних и тех же правящих элит и аффилированного с ними финансового и промышленного капитала.

² Лицемерие представителей либеральной демократии (и при монархической, и при республиканской формах правления), декларировавших в учредительных документах одно и реализовывавших на практике другое, не могло не инициировать социальных процессов, вызванных завышенными ожиданиями тех, кто не ассоциировал себя и свое окружение с традиционными ценностями и стереотипами поведения, как в сфере публичных, так и частных отношений, чему во многом способствовала подмена со стороны правящего класса и политической бюрократии механизмов народовластия институтами «общества потребления».

³ Патрик Бьюкенен, не предполагая, что реальная ситуация будет еще более непредсказуемой и драматичной, несколько лет назад констатировал: «... Америка вступает в смутное время. Культурные и религиозные конфликты учащаются, обе партии воспринимают друг друга как предателей интересов нации... Кризисы, которые нас атакуют – культурные войны, расовая разобщенность, рекордный дефицит бюджета, неподъемный погашению государственный долг, поток иммиграции, легальной и нелегальной, нашествие народов, которые никогда и нигде не ассимилировались, бюрократические тупики и возможное поражение в войне (консервативный политик еще не знал, что произойдет на сексуальном и гендерном фронте. – Авт.), – могут оказаться слишком серьезным испытанием для нашей демократии; она рискует с ними не справиться» [1, с. 583].

нерешенные вопросы доминируют над всем остальным. Тот факт, что гендерное и этническое «квотирование» приобретает повсеместный характер (какую бы область деятельности мы ни взяли в качестве примера), начиная с экономического «базиса» и заканчивая общественно-политической «надстройкой», невзирая на уровень профессиональной подготовки и степень интеллектуального развития «претендентов» на соответствующую публичную или частнопроводимую должность, отчетливо свидетельствует не о намерении в кратчайший срок и при минимальных затратах решить, наконец, расовый и женский вопросы, а о стремлении правящих элит не только сохранить в своих руках всю полноту государственной власти, но и реформировать либеральную демократию таким образом, чтобы сделать ее еще более управляемой. События последних лет являются наглядной иллюстрацией того, как инициированный, ускоренно набирающий обороты процесс расчеловечивания и формирования нового бесполого индивида приобретает черты местечкового кукольного театра, где за каждым актером авторами сценария, режиссером и спонсорами закреплена соответствующая роль, в контексте которой совершенно неважно, кто непосредственно «воплощает образ» героя пьесы – мужчина женщину или белый цветного, используя для этой цели грим, парик и все прочие внешние атрибуты, главное – убедить зрителя, даже самого предвзятого и искушенного, что перед ним, несмотря ни на что, действительно тот персонаж, о котором было заявлено в произведении. Парадокс состоит в том, что речь не идет, как может показаться на первый взгляд, о метафоре или фигуре речи, так как перед нами повседневная практика реализации зашкаливающей абсолютизации пресловутых политкорректности, толерантности и мультикультурализма, на основе которых – в рамках непрекращающейся «игры» в демократию – *de facto* продолжается, причем целенаправленно, демонтаж традиционных ценностей, стереотипов и канонов поведения. Судя по всему, эмансипация, к которой так стремились определенные сегменты общества, сыграла с ними злую шутку, освободив их от каких-либо публичных форм ограничений и контроля, в связи с чем они столкнулись с тем, что, отстаивая свои права и свободы, по существу, «проглядели» или сделали вид, что ничего экстраординарного не происходит (в первую очередь, это относится к ортодоксальным феминисткам, негативно воспринимавшим все, что ассоциируется с противоположным полом), так как на их статус стали активно претендовать представители всевозможных «новых гендеров», в том числе те, кто первоначально имел совершенно иную половую идентичность. Абсурд ситуации состоит в том, что между обычной женщиной и тем, кто себя таким об-

разом ощущает либо позиционирует (не говоря уже о тех, кто создает свой пол посредством хирургических процедур), стремятся, начиная с отдельных видов профессионального спорта и заканчивая правом на прерывание беременности, поставить знак равенства, тем самым изменив саму сущность «слабого пола», что а priori безнравственно и аморально.

Видимо, есть логика в утверждении, не имеющем правовой коннотации, что запретный плод слаще, тем более что в понятие «запрет», носившее не только с социальной, но и юридической точки зрения жесткий императивный характер, в течение длительного исторического периода входили ограничения, направленные на «выведение за скобки» политического процесса граждан или подданных, в контексте дееспособности ничем не отличавшихся от той части общества, которая обладала соответствующими правами, в том числе правом избирать и быть избранным. Не исключено (хотя утверждения подобного рода кто-то посчитает гипотетическими), что у представительниц «слабого пола», в отличие от «сильного», относительно недавно – от семидесяти лет до века – получившим свой нынешний конституционно-правовой статус, не может не возникнуть вопрос: зачем и почему, за какие, так сказать, «заслуги», правящие элиты «Града на холме» и Европейского союза актуализировали и возвели в абсолют права, свободы и законные интересы всевозможных меньшинств, количество и «номенклатура» которых перманентно возрастают, приобретая характер вседозволенности, все более активно начиная дискриминировать тех, кто ассоциирует себя со «слабым полом» в его анатомическом значении? Если тенденции такого рода de facto воспринимаются одной из форм «возмещения вреда» соответствующим категориям граждан или подданным, которые были в силу тех либо иных нравственных, морально-этических или идеологических причин ущемлены в правах и подвергались остракизму со стороны публичных и общественных институтов, то возникает совсем не риторический вопрос: что в итоге олицетворяют собой явления, выходящие за рамки традиционных норм и правил поведения, радикализм которых не может не вызывать ассоциаций (прежде всего у тех, кто хотя бы в самых общих чертах знаком с процессами, способствовавшими «уходу» с исторической сцены цивилизаций античности, и последующей «варваризации» многого из того, что считалось их «визитной карточкой»), обусловленных деградацией системообразующих институтов и процедур, длительное время воплощавших в глазах широких слоев населения само понятие «либеральная демократия», декларативность которого в течение многих лет, что становится все более ощутимым,

была «скрыта» за демагогией и популизмом правящих элит? С другой стороны, если речь идет о дальнейшей реализации тенденций расчеловечивания и формирования бесполого гибрида, лишённого исторических корней и каких-либо нравственных ограничений, то, исходя из логики апологетов «новых ценностей» со всеми вытекающими из этого социальными последствиями (негативный характер которых не составит большого труда предугадать), «женский» вопрос из-за своей «архаичности» и неактуальности («слабым полом») теперь может воспринимать себя любой, кто захочет того, чтобы к нему относились подобным образом, хотя бы на уровне ощущений и персонификации) должен вслед за аналогичными «проблемами прошлого» стать достоянием истории. Скорее всего, перед нами не что иное, как одно из проявлений «игры в демократию», управляемый характер которой уже никто из правящих элит не видит смысла скрывать, что свидетельствует о кризисе западной модели в завершающей фазе, после которой деградация общества *de facto* приобретет необратимый характер.

Не исключено (другого восприятия, вероятнее всего, и быть не должно), что апологеты и популяризаторы западной модели политического режима обратят внимание на тот факт, что авторские выводы и обобщения в той либо иной степени обусловлены тем «специфическим» обстоятельством, что акцент в них чаще всего делается не на юридической, а социальной составляющей тех общественных процессов, которые являются предметом историко-правового и сравнительно-правового анализа, в то время, как критическая направленность исследования, вытекающая из необходимости научно обосновать утверждение о декларативном характере народовластия в рамках либеральной демократии, предполагает более углубленное рассмотрение учредительных и аналогичных нормативных документов, регламентирующих соответствующие отношения в области реализации непосредственных и представительных форм публичной власти. Однако парадокс, о котором мы неоднократно говорили, состоит в том, что одной из особенностей, имеющей место в последнее время в государствах так называемого коллективного Запада во главе с Туманным Альбионом и «Градом на холме» (помимо подмены «права» как регулятора общественных отношений всевозможными суррогатами, прежде всего некими правилами, не имеющими ничего общего с актами законодательных, исполнительных или судебных органов), становятся, приобретая более востребованный алгоритм, лицемерие, демагогия и непрофессионализм¹ правящих элит и поли-

¹ Причем тенденции, о которых идет речь, наблюдались в политической истории государств коллективного Запада с периода первых буржуазных революций, когда значительно актуализировался

тической бюрократии наднационального и национального уровней, решения и действия которых не выдерживают никакой, даже снисходительной критики. Исходя из того, что предпосылки процессов, наблюдаемых в последние годы¹, корнями уходят в прошлое (в том числе с точки зрения фиктивности и декларативного характера прав и свобод человека, не говоря о дискриминации по этническому или гендерному признаку), то, что происходит сейчас, невозможно понять, тем более оценить вне исторического контекста и его специфики, в связи с чем, как правило, акцентируя внимание на одних вопросах и выводя за скобки другие, по нашему мнению, менее дискуссионные. Именно данным обстоятельством в какой-то степени можно объяснить те «особенности», выбранных авторами предмета и метода исследования, которые так или иначе диссонируют с тем, что принято соотносить с конституционным правом или историей государства и права в их, так сказать, чистом виде. Неординарность и непредсказуемость процессов, вызванных либо спровоцированных системно-институциональным кризисом западной модели политического режима, требуют использовать в рамках анализа подходы, нестандартность которых не может не бросаться в глаза, вызывая тем самым неадекватную реакцию со стороны оппонентов.

Когда мы констатируем фиктивный и декларативный характер прав и свобод, с известной постоянностью обращая внимание на это обстоятельство, речь прежде всего идет о том, что так либо иначе связано с осуществлением в государствах коллективного Запада (многие из которых – справедливо или нет принципиального значения не имеет – идентифицируют себя, причем делая это с настойчивостью, в подавляющем большинстве случаев заслуживающей более адекватного применения, в качестве оплотов демократии и примеров для подражания) непосредственных и представительных форм демократии, в своей совокупности олицетворяющих буржуазно-либеральный политический режим, провозглашенный в учредительных актах при переходе от феодальной общественно-экономической формации, ассоциирующейся с абсолютизмом и монархической формой правления, к капиталистической, институционально базирующейся на разделении

процесс смены элит и прихода во власть представителей «третьего сословия», стремившихся реализовать на практике принципы равноправия и всеобщности, длительное время носившим декларативный и дискриминационный характер, даже при наличии нормативно-правовых документов, провозглашавших их.

¹ То, что с обществом государств коллективного Запада происходят процессы, во многом обусловленные постмодернистской спецификой социальных отношений, в том числе отказом от христианских традиций и ценностей, в известной степени напоминает собой пир во время чумы, участники которого олицетворяют собой все негативное, что было спровоцировано гипертрофированной абсолютизацией прав и свобод.

властей и системе сдержек и противовесов. При этом мы не отрицаем того очевидного и, по сути, бесспорного факта¹, что выборы и парламентаризм, лежащие в основе современной государственности республиканского и монархического типа, в глазах широких слоев населения рассматриваются как проявление подлинного народовластия и механизм контроля за организацией и деятельностью публичной власти. По нашему мнению, с которым ни при каких условиях не согласятся апологеты и пропагандисты западной модели политического режима (даже с учетом тех беспрецедентных процессов, невольными участниками которых являются все те дееспособные граждане и подданные, кто обладает активным и пассивным избирательным правом), фиктивность и декларативность не носят, более того, в ближайшей перспективе *de jure*, по всей вероятности, не будут носить четко выраженного дискриминационного характера (как это имело место в целом ряде европейских государств вплоть до окончания Второй мировой войны или в Прибалтике после нелегитимной ликвидации Советского Союза), по крайней мере до тех пор, пока правящие элиты продолжают концентрировать в своих руках всю полноту государственной власти. Тем не менее факт, игнорировать который становится все сложнее, особенно если речь идет о парламентаризме, остается фактом: интеллектуальный уровень избранных народа уже давно не влияет на электоральные механизмы, при отсутствии у претендентов на получение соответствующего мандата партийной и финансовой поддержки, в связи с чем избиратель практически лишается возможности что-либо изменить кардинальным образом (нельзя не вспомнить, в частности, как несколько лет назад было проигнорировано мнение тех, кто выступал против легализации в одном из «старейших» государств Европейского союза семейных отношений между так называемым «родителем номер один» и «родителем номер два») в тех случаях, когда его представитель в национальном или наднациональном законодательном органе чисто формально ассоциирует себя с избирательным округом и его населением, так как представляет партию и ее структуры. Таким образом, парламентаризм носит исключительно партийный характер.

Говоря о том, что Соединенное Королевство – в лице Англии – является прародиной современного парламентаризма со всеми вытекающими из этого последствиями, мы не должны игнорировать специфические, характерные для англосаксонской модели пред-

¹ В качестве иллюстрации можно привести любую конституцию или аналогичный учредительный акт (за исключением отдельных монархий), где принцип народовластия закреплен в той или иной форме.

ставительной власти свойства и отличительные черты (со временем заимствованные «заморскими территориями» не только в колониальный период, но и после получения независимости и образования на их основе отдельных штатов¹), многие из которых прямо или косвенно были обусловлены социальными дискриминационными механизмами, традиционно использовавшимися при формировании соответствующих представительных институтов национального, регионального и местного уровней². Несмотря ни на что, практика подобного рода *de facto* продолжает действовать до сих пор (естественно, речь не идет о реализации активного избирательного права, так как голоса наследственного аристократа и деклассированного маргинала, по сути, ничем, в том числе с материальной точки зрения, не отличаются, чего не скажешь о «стоимостном равенстве» депутатского мандата³, который, опираясь на поддержку партийных функционеров и финансирование со стороны заинтересованных спонсоров, получит один кандидат и не получит другой, не располагавший аналогичным объемом ресурсов), поэтому у нас нет оснований рассматривать парламентаризм и представительную демократию в качестве одной из форм реального, а не декларативного народовластия. Более того, нельзя не учитывать, что политический режим, олицетворяющий собой западную модель демократии, все чаще ассоциируется не с большинством в его, условно говоря, традиционном понимании, заручившимся поддержкой соответствующего процента обладающих избирательным правом граждан или подданных, необходимого для победы на общенациональных парламентских выборах и «легитимации» нового кабинета, а совокупностью «меньшинств», представляющих незначительное число избирателей, тем не менее, дающее им право

¹ Например, как отмечает в своей монографии В. И. Лафитский, избирательное право в Пенсильвании «было предоставлено всем мужчинам (речь идет, естественно, исключительно о белых колонистах. – Авт.), которые постоянно проживали в колонии, достигли возраста двадцати одного года, обладали земельными наделами площадью свыше 100 акров (50 акров – для бывших наемных работников), либо занимались ремеслами, либо уплачивали налоги... Они должны были «верить в Иисуса Христа, не пользоваться дурной славой, не вести нетрезвый либо бесчестный образ жизни» [2, с. 218].

² Напомним, что членство в верхней палате действующего британского парламента (где большую часть мест в течение многих столетий занимают наследственные лорды, часть из них, это тот, кто – *ex officio* – обладает определенным публичным статусом и осуществляет соответствующие властные полномочия, как, например, архиепископ Кентерберийский и другие представители англиканской церкви, часть это те, ко занимает свою должность пожизненно, без передачи ее по наследству, и кому данное звание пожаловано короной), Палаты лордов, до сих пор носит не только отчетливо выраженный социальный характер, но и не имеет по-прежнему никакого отношения к электоральным процедурам, так как не формируется посредством выборов.

³ Критически анализируя современный британский парламентаризм, нельзя не учитывать и факт партийной дисциплины, отражением которой является институт так называемых кнутах, выступающих в качестве надсмотрщиков за тем, с какой активностью участвуют в дебатах и как голосуют депутаты, представляющие в палате общин соответствующую политическую организацию (а не избирателей какого-либо округа, как может кому-то показаться на первый взгляд), причем как правящую, так и оппозиционную.

в случае невозможности формирования однопартийного правительства объединиться в коалицию, не выражающую, даже в ситуации подобного рода, интересы преобладающей части дееспособного населения страны.

В контексте отмеченной «специфики» нельзя не обратить внимание и на достаточно объективный факт, что так называемая многопартийность, с которой в большей либо меньшей степени сопряжены организация и практика парламентаризма, нередко носит фиктивный характер (оппоненты нам тут же с пеной у рта возмущенно возразят, аргументируя собственное мнение тем обстоятельством, что даже если выборы и дальнейшее конституирование законодательного органа ассоциируются не более, чем с двумя политическими партиями (еще совсем недавно носившими «организационно неоформленный характер», например, как в Соединенных Штатах, если речь идет о демократах и республиканцах, представлявшими, по сути, «временные клубы по интересам»¹, не имевшими уставных документов, фиксированного членства, взносов, функционирующих на постоянной основе руководящих структур² и региональных отделений, прочих атрибутов, необходимость в которых *de facto* возникала лишь в период подготовки и проведения избирательных кампаний), то и это не что иное, как многопартийность). Говоря о том, что имеющая место «вариативность», связанная с наличием в политических системах государств, ассоциирующих себя с либеральной демократией, организаций, так или иначе отражающих интересы различных групп населения, носит фиктивный характер, речь в первую очередь идет о последовательном (время от времени складывается впечатление о преднамеренном и целенаправленном векторе процесса) стирании идеологического плюрализма, исходя из которого у граждан и подданных, обладавших активным избирательным правом, была возможность отдать свой голос за партию, идеи которой они разделяли. Чисто внешне с институциональной точки зрения принципиальным образом ничего

¹ С институциональной и социальной точек зрения ничем не отличавшимся от элитарных клубов, в том числе различных масонских лож, белых аристократов (описанных в классической британской и американской художественной литературе), вход в который для не членов и непосвященных, прежде всего «цветных» и женщин, длительное время был категорически запрещен [3].

² Следует иметь в виду, что сформулированный тезис во многом носит исторический подтекст, так как обусловлен тем обстоятельством, что даже в среде отцов-основателей Соединенных Штатов и авторов действующей Конституции к партийному строительству относились весьма вариативно, вплоть до полного отрицания организаций подобного рода и их непосредственного участия в политическом процессе. Тем не менее полностью отрицать сам факт существования политических партий (условно «северян» и «южан», если использовать терминологию периода гражданской войны, или «ослов» и «слонов», исходя из их официальных логотипов), отражавших и выражавших интересы различных сегментов общества на соответствующих этапах государственного строительства, нельзя, несмотря на то, что они в течение многих лет носили организационно не оформленный характер.

не изменилось, как может показаться на неискушенный взгляд, тем не менее радикальные трансформации последних десятилетий, в основе которых лежат пресловутые политкорректность, толерантность и мультикультурализм, не могли не отразиться на мировоззренческом наполнении многопартийности и социальной идентификации составляющих ее элементов¹.

Парадокс состоит в том, что количество «общественных объединений», в частности политических партий, не только не уменьшается, наоборот – число организаций (в отношении большинства из них можно использовать термин «однодневки»), представляющих деклассированные, деструктивные сегменты общества, растет, причем в известной прогрессии, свидетельствуя о том, что системно-институциональный кризис западной модели демократии, одним из «сакральных» олицетворений которой является парламентаризм, коснулся, помимо прочего, и фундаментальных основ партийного строительства, целью которого традиционно рассматривалась борьба за власть с ее концентрацией в руках функционеров после победы на национальных, региональных и местных выборах. Как ни странно, процесс маргинализации затронул массовые партии самой разной идеологической ориентации², при этом причины носили чаще всего объективный характер, прежде всего неудовлетворенность сторонников в лице электората тем, как «избранныками народа», получившими депутатский мандат, выполнялись, взятые на себя предвыборные обещания, носившие, как оказывалось на практике, демагогический и популистский характер. Другими словами, хотя многопартийность *de jure* продолжает существовать как одна из базовых конституционно-правовых гарантий, с которыми в глазах граждан или

¹ В контексте сказанного нельзя не согласиться с мнением Гордона Вуда одного из крупнейших американских историков, изложенным им в одной из своих фундаментальных монографий, посвященной становлению Соединенных Штатов, но от этого не менее актуальным для процессов, наблюдающихся сейчас как в Старом, так и Новом Свете: «...Возможно, идеи меньше значат для людей, живущих в более стабильном обществе. Только тогда, когда идеи превращаются в стереотипные отражения, становятся важными уловки, лицемерие и ... подозрительность к тому, во что верят люди. Лишь в относительно устойчивом обществе (какими еще совсем недавно являлись «Град на холме» и Европейский союз. – Авт.) идеология превращается в привычку, в набор широко распространенных и подсознательных условностей, предполагающих готовые объяснения людям, которых не принуждают задавать серьезные вопросы. И наоборот, вероятно, лишь в относительно неустойчивом, неупорядоченном обществе, где вопросы возникают быстрее, чем ответы, идеи приобретают действительную жизненную важность и созидательность...» [4, с. 61].

² В качестве иллюстрации можно привести процесс маргинализации партий коммунистической ориентации в Италии и других европейских государствах, которые после окончания Второй мировой войны составляли в рамках парламентской борьбы весьма серьезную конкуренцию всем остальным общественным движениям и организациям. В настоящее время именно партии крайнего левого толка (выступавшие когда-то всего лишь за легализацию абортов, прочих гражданских прав и свобод представительниц слабого пола) деградировали настолько, что практически не участвуют в политическом процессе, преимущественно ассоциируясь с поддержкой так называемых меньшинств, популяризацией однополых браков и гендерного разнообразия.

подданных ассоциируется западная модель либеральной демократии, de facto в качестве ее воплощения необходимо рассматривать структурирование правящих элит в рамках единой «корпоративной организации» господствующего класса, периодически, в зависимости от итогов электоральных процедур, изменяющей «цветовую окраску», персональный состав избранников и идеологическую риторику (напоминающее, скорее, смену театральных декораций, длящегося на протяжении десятилетий спектакля под названием «Политический процесс», участники которого преимущественно играют, заранее написанные для них, детально отрепетированные роли), не имеющего никакого отношения к тому, что население подразумевает под партийным плюрализмом¹.

Итак, как представляется, кризис, переживаемый западной моделью политического режима, de facto носит не только беспрецедентный по своим масштабам характер (условные пределы которого возможно установить, судя по всему, лишь гипотетически, так как все труднее понять, в какой конкретной области этических, культурных, брачно-семейных отношений он проявит себя в ближайшей либо

¹ Подчеркнем, что переживаемый сейчас кризис западной модели демократии не возник на пустом месте, так как его предпосылки формировались где-то годы, где-то десятилетия, а где-то в течение нескольких веков, в зависимости от целого ряда причин, анализу которых и посвящено настоящее исследование. Если говорить о Европейском союзе, то речь идет в основном о послевоенном периоде, хотя не следует игнорировать и тех социальных и этнических проблем, которые уходят своими корнями в колониальную эпоху таких государств, как Франция, Бельгия, Италия, Нидерланды (а до недавнего времени и Соединенного Королевства). На это обстоятельство обращают внимание многие авторы, в том числе профессор Принстонского университета Ян-Вернер Мюллер: «... Очевидный триумф западноевропейского пути, распространявшегося в 1990-х годах все дальше на восток, не снял всех проблем, которые продолжали тревожить континент в целом. Когда в Западной Европе наконец появились стабильные демократии, это произошло в весьма специфических исторических условиях: в международном плане на европейские страны были наложены серьезные ограничения, они имели не слишком этнически разнородное население и могли опираться на надежные системы массовых и народных партий. Но теперь Европа во многом избавилась от прежних оков. Массовые партии повсюду теряли избирателей, а парламенты, серьезно ослабленные политической послевоенного конституционного (напомним, что во Франции и Италии практически сразу же после окончания Второй мировой войны были приняты новые демократические конституции, чуть позднее в Португалии и Испании ликвидировались диктаторские режимы. – Авт.) урегулирования, продолжали терять влияние. После 1968 года (речь идет о событиях во Франции и ряде других западноевропейских государств, где имели место беспрецедентные студенческие беспорядки, поддержанные широкими слоями населения. – Авт.) все большие подозрения вызвала бюрократическая, процедурная легитимность; государство уже не воспринималось как подходящий инструмент, который ... должен использоваться достойными людьми для совершенствования общества. Вопреки многочисленным оптимистическим предсказаниям западноевропейских консерваторов, расцвета христианской демократии (во что это в итоге «эволюционировало» наблюдается в течение нескольких последних лет в ряде государств. – Авт.) в Центральной и Восточной Европе после 1989 года так и не произошло. А там, где это случилось, как в Венгрии, цветение закончилось к середине 1990-х годов. Таким образом, под угрозой оказались сами основания послевоенной демократии, что породило у некоторых наблюдателей ностальгию по тому, что они считали подлинной массовой демократией 1950-х и 1960-х годов в противовес «постдемократическому» состоянию, наступившему после 1989 года. Однако те, кто испытывает эту ностальгию, забывают, что 1968 год был вызван в том числе кризисом системы представительства и что европейские демократии уже никогда не могли легитимным образом вернуться к эпохе до провозглашения новых требований идентичности – со стороны женщин, геев или этнических меньшинств» [5, с. 389].

среднесрочной перспективе), но и охватывает важнейшие, системообразующие институты, в течение многих лет олицетворявшие собой демократию в ее либеральной интерпретации. Парадокс, наблюдавшийся в течение всех стадий реализации подобной формы взаимодействия (в рамках так называемого общественного договора, заключенного, как нас убеждают историки государства и права, с привлечением народа) правящего класса, стоящего за ним национального и наднационального промышленного и финансового капитала, и населения, обусловливается, помимо прочего, тем обстоятельством, что, провозглашая в учредительных документах демократию в качестве политического режима, в основе которого лежит народовластие в подлинном значении этого слова, североамериканские и европейские отцы-основатели, осознанно или неосознанно, конструируя фундамент будущей государственности, заложили в него несколько мин замедленного действия, в той либо иной степени сработавших после того, как «слабый пол», расовые и этнические сегменты общества (в количественном отношении составлявшие значительный процент населения), статус которых в течение многих лет носил исключительно дискриминационный характер, начали осознавать очевидный факт, что с социальной и политической точки зрения воспринимаются лицами второго сорта, лишенными возможности быть полноценными гражданами и подданными своих государств. Речь не идет о том, что на современном этапе цивилизационного развития женский и расовый вопросы не отличаются от того положения, в котором они находились еще несколько десятилетий назад, изменения носят кардинальный характер, тем не менее проблемы существуют.

Естественно, говоря о женском или расовом вопросах, в том числе в социальном и политико-правовом контексте, мы не должны, пытаясь доказать фиктивность западной модели политического режима, лицемерие которого становится все более очевидным, ставить знак равенства или тождества между тем, что было в период буржуазно-либеральных революций и радикальной трансформации общества, основанного на феодально-монархических формах организации публичной власти, и тем, что имеет место в настоящее время, когда постмодернизм приобретает характер, свойства и черты варваризации нового типа (не исключено, что по своим последствиям этот процесс можно будет в итоге поставить в один ряд с крушением Западной Римской империи и эпохой, известной в средневековой исторической науке как «темные века»¹), так как ситуации, если быть объективными и последователь-

¹ Не исключено, что у кого-то из читателей может возникнуть впечатление (на наш взгляд, обманчивое), что авторы, критикуя тенденции тех фундаментальных процессов, с которыми в большей либо

ными с исторической точки зрения, не сопоставимы а priori и отличаются принципиальным образом как в лучшую, чего нельзя отрицать, тем более игнорировать под какими угодно предлогами, так и в худшую сторону, что закономерно по целому ряду обстоятельств. Нет веских причин выдавать желаемое положение дел за действительное, так как демократию либерального типа следует рассматривать и воспринимать не иначе, как модель общественных отношений, в рамках которых равенство и всеобщность из чисто декларативных принципов взаимодействия правящих элит и населения в рамках формирования органов власти эволюционировали в соответствующие механизмы «управляемого народовластия», где каждому из участников «игры в демократию» отведена строго определенная роль.

Как ни парадоксально, управляемость при всем демократизме конституционно-правовых норм, провозглашающих народ источником и носителем власти (не только формирующим представительные органы национального, регионального и местного уровней и легитимирующим непосредственно или коллегией выборщиков – мандат главы государства, но и осуществляющим контроль над их деятельностью), можно считать одним из важнейших инструментов, при помощи которых правящей элите удается до сих пор, несмотря ни на какие, в том

меньшей степени связан системно-институциональный кризис западной модели политического режима, намеренно сгущают краски, акцентируя внимание исключительно или преимущественно на негативных социальных проявлениях, связанных с вопросами, уже достаточно давно не имеющими в Соединенных Штатах, Европейском союзе или Соединенном Королевстве тех проблем, сравнительно-правовому и историко-правовому анализу которых de facto посвящается настоящее исследование. Вне всякого сомнения, мнений по тем проблемным вопросам, которые традиционно носят дискуссионный характер, как говорится, воз и маленькая тележка, поэтому, констатируя тот факт, что предпосылки, переживаемого в течение последних лет кризиса западной модели либеральной демократии, в своей значительной массе имеют весьма глубокие корни, уходящие в прошлое, процитируем одного из французских ученых, писавшего в середине ушедшего века (когда без тени сомнений о западной модели политического режима можно было рассуждать как об одном из примеров для подражания для стран, освободившихся от колониальной зависимости) следующее: «...Находится все больше людей, осознающих (хотя подчас и весьма туманно), что западная цивилизация не может бесконечно развиваться в одном и том же направлении и что в какой-то момент (европейский мыслитель, мнение которого мы приводим, не мог себе и в страшном сне представить, что будет твориться в его стране и на континенте в эпоху постмодернизма, в противном случае его обобщения носили бы, на наш взгляд, еще более жесткий, бескомпромиссный характер, особенно учитывая тот факт, что иную мысль сторонников традиционных христианских ценностей в контексте ложно понимаемых толерантности и мультикультурализма будет восприниматься не иначе, как посягательство на базовые основы демократии и права человека. – Авт.) она достигнет определенной точки, в которой развитие прекратится, а сама цивилизация возможно полностью исчезнет в результате страшного катаклизма... Уже достаточно того, – подчеркивает Рене Генон, которого нельзя не поддержать, – что многие начинают понимать, что цивилизация, которой так гордятся современные люди (прозрение здоровой части общества, которой de jure были навязаны нестандартные стереотипы поведения, свойственные для тех или иных меньшинств, естественно, когда-нибудь все-таки наступит, однако совершенно не исключено, что системные деформации, обусловленные приведением всех к общему знаменателю, de facto будут носить необратимый характер. – Авт.) отнюдь не занимает привилегированного положения в мировой истории и что ее может ожидать та участь, которая ранее постигла множество других цивилизаций, исчезнувших в более или менее отдаленные эпохи и по час оставивших после себя лишь едва различимые или почти совершенно нераспознаваемые следы» [6, с. 8].

числе идеологические издержки, de jure и de facto концентрировать в своих руках рычаги воздействия на общественно-политические процессы, даже при условии деградации и регресса основных, системообразующих институтов, олицетворяющих собой демократию в ее, так сказать, либеральных проявлениях. Несомненно (и в этом случае нет предмета для дискуссии, если не обращать внимание на отдельные рецидивы, которые достались в наследство от колониального периода), женский и расовый вопросы, являвшиеся камнем преткновения на протяжении нескольких веков, во многих аспектах решены или близки к тому, чтобы их отправили на свалку истории, вместе с тем трудно избавиться от ощущения, что известная часть из того, с чем в научной, учебной и публицистической литературе, как правило, ассоциируется западная модель политического режима, традиционно носит, причем с момента закрепления в учредительных документах, декларативный, популистский характер. Если объективно смотреть на вещи, то никто не будет опровергать из-за его реальности вполне очевидный и неоспоримый факт, что за последние десятилетия «слабый пол» и население с темным цветом кожи в социальном и политическом плане из категории лиц второго сорта, где они числились, даже при наличии образования, собственности и иного имущества (ушедший XX в. в этом отношении необходимо рассматривать как период, в течение которого права и свободы человека, независимо от пола, расы и этнической принадлежности, ломая стереотипы, предубеждения и шаблоны поведения, вышли на авансцену исторического процесса), постепенно приобрели статус полноценных с конституционно-правовой точки зрения граждан или подданных. Масштаб трансформаций de facto превзошел все гипотетические ожидания, более того абсолютизация прав и свобод всевозможных меньшинств в итоге приобрела беспрецедентный и гипертрофированный характер, в результате чего актуализировались идеи и тенденции, преимущественно основанные на не совсем адекватных морально-нравственных «ценностях» и «правилах», позволяющие сделать вывод о том, что дискриминация и ущемление прав, в том числе по гендерному и расовому признаку, в реальности – и это мы должны признать как аксиому – нигде не исчезли: в отличие от тех критериев, на которых базировались ограничения и цензы недавнего прошлого, лишавшие «слабый пол» и представителей тех или иных «цветных» групп населения возможности участвовать в политическом процессе, в современных условиях «водораздел проходит», помимо прочего, по «линии» легализации и популяризации «вариативной» половой идентичности, нетрадиционных брачно-семейных отношений,

гендерных форм ксенофобии и сегрегации. Тем самым деградация общественного сознания налицо.

Социальные процессы, достаточно отчетливо наблюдаемые (причем их интенсификация не оставляет сомнений в том, что ситуация, судя по всему, со временем будет лишь усугубляться) в Европейском союзе и «Граде на холме», свидетельствуют о том, что право как механизм регулирования общественных отношений все более активно приобретает характер не только «обслуги», но и «заложника» политики (вернее, неподконтрольных электорату политических бюрократов, национального и наднационального управленческого аппарата), в связи с чем, говоря о тенденциях, фундаментальность которых не вызывает каких-либо серьезных, ничем не оправданных возражений, следует учитывать весьма симптоматичный факт: приоритет в сфере регламентации тех или иных социальных процессов отдается под различными благовидными предложениями всевозможным правилам, не имеющим под собой легальной конституционной основы¹ и устанавливаемым структурами исполнительной власти, взявшими на себя не характерные для них полномочия, ограничивая тем самым функции представительных органов. «Новые ценности» и «правила» (вместо правовых норм, нравственных императивов и стереотипов поведения) становятся, в том числе с институциональной точки зрения, идеологическими доминантами, на базе которых формируется модель взаимодействия широких слоев населения и правящей элиты, все менее утруждающей себя необходимостью выполнения тех задач, с которыми не связаны интересы победившей на парламентских или президентских выборах политической организации и ее функционеров. Власть с максимально возможной концентрацией в руках крайне ограниченного круга доверенных лиц необходимо рассматривать как конечную цель, к которой с завидной постоянностью стремится финансовый и промышленный капитал, спонсируя кандидатов, представляющих конкретную партию, участвующую в избирательном процессе соответствующего уровня. Следовательно, выборы принципиально, по существу, ничем не отличаются от конкурса на замещение вакантной должности публичного или корпоративного характера, за исключением одной формальности: с кем – территориальным округом и его электоратом или политической организацией – в глазах населения будет в итоге ассоциироваться претендент². Таким образом, представительная форма демократии,

¹ В первую очередь, если в качестве иллюстрации брать «Град на холме», речь идет о судебных решениях прецедентного характера («оригинально» интерпретирующих или толкующих соответствующие поправки к Конституции), оказывающих прямое или косвенное воздействие на тех, кто осуществляет законотворчество.

² В этом случае как бы особняком стоят организация и деятельность пресловутых коллегий вы-

олицетворением которой является парламентаризм, приобретает еще более фиктивный характер, так как избранник народа, получивший свой мандат благодаря пропорциональной системе, представляет в национальном и региональном законодательном органе партию, а не дееспособное население, своими голосами наделившее его властными полномочиями¹.

Как мы видим, какой бы из злободневных проблем, так или иначе характеризующих специфику, особенности и отличительные черты западной модели либеральной демократии (начиная с окончательного решения пресловутых «женского» и «расового» вопросов, одним из наиболее противоречивых и непредсказуемых последствий которого фактически станет гипертрофированная абсолютизация прав и свобод, с актуализацией «новых ценностей», спровоцировавших легализацию всевозможных «меньшинств», в том числе многочисленных «гендеров», и заканчивая не известными формами и разновидностями колониализма, сегрегации и нацизма) не коснуться, у нас невольно возникают вопросы, ответы на которые чрезвычайно трудно, если вообще реально, найти вне критического сравнительно-правового и историко-правового анализа совокупности тех предпосылок, которыми обусловлены, а в отдельных случаях спровоцированы общественно-политические процессы, прямо или косвенно связанные с кризисом политического режима, в доктрине государства и права традиционно именуемого демократическим. Вывод, к которому пришли авторы в контексте данного исследования, можно с некоторыми

борщиков, решения которых, связанные с легитимацией четырехлетнего президентского мандата, могут диссонировать с мнением электората, выраженным в рамках избирательного процесса.

¹ Следует иметь в виду, что в Соединенных Штатах партийное представительство (выражением которого являются соответствующие квоты, используемые и демократами, и республиканцами при формировании регионального и федерального судейского корпуса) характерно не только для законодательной, но и для судебной власти, в связи с чем мнение служителя Фемиды, особенно по политическим вопросам, правам и свободам, нередко обусловлено тем фактом, к какой партии он непосредственно принадлежит. Ярким примером могут служить президентские выборы 2004 г. Как отмечает в своей монографии почетный профессор истории Иллинойского университета Роберт Римни, одним из вопросов, который обсуждался в рамках избирательной кампании (можно подумать, что других проблем в стране нет?!), «...были однополые браки. Верховный суд штата Массачусетс постановил, что не может быть отказано в браке однополым парам, такой же позиции придерживались некоторые политики в штатах Орегон и Калифорния, но Буш говорил, что поддерживает поправку к конституции о запрещении однополых браков. Евангелистские группы охотно поддерживали кандидатуру “возродившегося в вере” христианина, и их появление на избирательных участках подтвердило слова близкого Бушу политического советника Карла Роува о том, как важно привлечение евангелистского электората. Не приходится удивляться, что 11 штатов приняли законы, запрещающие однополые браки. Буш победил, получив 51 % голосов избирателей (в том числе благодаря брату, губернатору штата Флорида. – *Авт.*) против 48 % у Керри, но в голосовании коллегии выборщиков, где Буш набрал 279 голосов, а Керри 252, отрыв оказался куда меньше. Если бы Керри выиграл выборы в Огайо, его 20 голосов выборщиков изменили бы результаты выборов, а в этом штате большинством 62 % был принят запрет на однополые браки. Очевидно, в Огайо спор об однополых браках привел к избирательным урнам многих консерваторов и обеспечил Бушу победу с небольшим отрывом» [7, с. 456, 457].

непринципиальными оговорками сформулировать, не претендуя на исключительность и безапелляционность, следующим образом: кризис, предпосылки которого начали формироваться уже на стадии перехода от феодализма к этапу государственного строительства, получив «родовую травму», вызванную дискриминацией и поражением в правах тех либо иных категорий граждан и подданных, последствия которой ощущаются до сих пор, не только носит системно-институциональный характер, затронув важнейшие сферы взаимодействия господствующих классов, национальных и наднациональных правящих элит и широких слоев дееспособного населения, но и оказывает перманентное, все возрастающее давление на процессы, одним из закономерных результатов которого станут дальнейшая стагнация, регресс и деградация общества. Западная модель политического режима, несмотря на прошлые заслуги, судя по всему, исчерпала тот потенциал, который был когда-то в нее заложен либеральной цивилизационной парадигмой, в связи с чем ей на смену в ближайшей или краткосрочной перспективе должно придти качественно совершенно иное понимание того, в каком направлении двигаться дальше, в противном случае, крах неизбежен.

Список литературы:

1. Бьюкенен, П. Самоубийство сверхдержавы / П. Бьюкенен / пер. с англ. К.М. Королева. – М. : АСТ, 2016.
2. Лафитский, В.И. Великие конституции (Истоки, факторы развития и роль в современном мире) / В.И. Лафитский. – М. : БИБЛИО-ГЛОБУС, 2017.
3. Хаггер, Н. Соединенные Штаты Америки: тайна рождения / Н. Хаггер : пер. с англ. – М. : Ниола-Пресс, 2010.
4. Вуд, Гордон С. Идея Америки. Размышления о рождении США / Гордон С. Вуд : пер. с англ. – М. : Весь мир, 2016.
5. Мюллер, Я.-В. Споры о демократии. Политические идеи в Европе XX века / Я.-В. Мюллер / пер. с англ. А. Яковлева. – М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2017.
6. Генон, Р. Кризис современного мира / Р. Генон. – М. : Эксмо, 2008.
7. Римини, Р. Краткая история США / Р. Римини / пер. с англ. О. Алексаняна. – М. : КоЛибри; Азбука-Аттикус, 2018.

С. М. Рукавишников,
кандидат юридических наук,
докторант кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

S. M. Rukavishnikov,
Candidate of Legal Sciences,
Doctoral Student of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-283-289

ВОСПИТАТЕЛЬНАЯ РАБОТА КАК ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Аннотация: система высшего образования в Российской Федерации на современном этапе находится в состоянии реформирования, обусловленного совокупностью внутренних и внешних вызовов государству и обществу. Важную роль в преодолении этих вызовов играет подготовка высококвалифицированных кадров, обладающих не только знаниями, навыками и умениями, но и системой ценностных ориентиров, которые может сформировать воспитательная работа. Целью статьи является рассмотрение управленческих подходов к организации воспитательной работы в вузах и формирование аргументированных предложений по повышению ее эффективности. Методологическую базу исследования составляет формально-правовой анализ действующего законодательства в части отдельных вопросов учебной и воспитательной работы в высших учебных заведениях, а также дедуктивный метод. В результате анализа были выявлены пробелы в нормативно-правовом регулировании воспитательной работы, устранить которые может изменение подхода к учебной работе. Автор приходит к выводу о целесообразности развития воспитательной работы как вне, так и в рамках учебного процесса, что позволит повысить эффективность воздействия и охватить максимальную аудиторию обучающихся.

Ключевые слова: сфера высшего образования, учебная работа, воспитательная работа, идеология, национальная идея.

EDUCATIONAL WORK AS THE PROSPECTIVE OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF THE HIGHER EDUCATION

Abstract: the contemporary stage of the development of the system of higher education in the Russian Federation is in the condition of reformation because of the number of internal and external challenges to government and society. The important role in the overcoming of these challenges plays the preparing of high qualified specialists, which have not only the knowledges, skills and competence, but also the system of value orientations, which could be formed by the educational work. The purpose of the article of the study of the governing approaches to the organization of educational work in universities and formation of argued suggestions for the improvement of its efficiency. The methodological base of the research is the formal and legal analysis of current legislation, in part of certain issues of teaching and educational work In universities, and also deductive method. As the result author extracted the legal gaps in regulation of educational work, which could be filled through

the changing of the approach to the teaching work. Author has made the conclusion of the reasonability of the development of educational work not only out, but also within the framework of teaching process, what could improve the efficiency of the influence and to cover the maximum audience of students.

Keywords: *sphere of the higher education, teaching work, educational work, ideology, national idea.*

При рассмотрении вопроса об эффективности государственного управления в сфере высшего образования с точки зрения компетенции соответствующих органов власти необходимо обратить внимание на отдельные ключевые категории, вокруг которых выстраивается система соответствующих общественных отношений. В данном случае речь идет об образовании, которое согласно положениям ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определяется как «единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов» [1].

Объединение в образовательной деятельности обучающей и воспитательной составляющих – результат планомерного развития конституционной реформы 2020 г., одним из нововведений которой, по мнению Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.В. Володина, стало закрепление «принципа единой системы воспитания и образования в России, с возложением на государство обязанности по созданию условий, способствующих воспитанию в детях патриотизма, гражданственности и уважения к старшим» [2]. В связи с этим законодателям и исследователям в последнее время уделяется повышенное внимание воспитательной составляющей образовательного процесса, на необходимость осознанного развития которой указывают, помимо прочего, разнообразные угрозы национальной безопасности, с которыми столкнулось Российское государство в 2022 г.

Как отмечают исследователи, одной из проблем действующих нормативных актов, регламентирующих воспитательную работу в вузах, является определенная пробельность в части контроля и конкретных результатов соответствующей деятельности [3]. Вместе с тем данная

сложность представляется во многом объективно обусловленной, ведь учебную, воспитательную и научную работу объединяет то, что на получение результата требуется время, а оценка повышения (или снижения) качества нормативного регулирования может иметь долгосрочный характер и не всегда ярко выраженный эффект.

Распоряжение Правительства РФ от 20 декабря 2021 г. № 3718-р «О плане мероприятий по реализации в 2022–2025 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [4] в соответствующем плане мероприятий многократно указывает на цель развития у молодежи патриотизма и гражданской ответственности. В частности, пропаганда идей патриотизма встречается при проведении таких плановых мероприятий, как научные конференции, лекции, круглые столы, учебные курсы по вопросам государственной национальной политики и межнациональных отношений, а также разнообразных форумов, конкурсов и фестивалей. В контексте образовательной деятельности соответствующие мероприятия, направленные на формирование у детей и молодежи общероссийской гражданской идентичности, патриотизма, культуры межнационального общения, включают в себя:

- разработку и внедрение курсов по изучению культурных ценностей и традиций народов Российской Федерации в образовательные программы общеобразовательных организаций;
- учет этнокультурных и региональных особенностей в программах подготовки, профессиональной переподготовки и повышения квалификации педагогических кадров;
- проведение всероссийских тематических онлайн-уроков, направленных на гражданско-патриотическое воспитание подрастающего поколения, в рамках реализации федерального проекта «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации».

Кроме того, к числу ключевых задач молодежной политики России относится воспитание патриотично настроенной молодежи с независимым мышлением, обладающей созидательным мировоззрением, профессиональными знаниями, демонстрирующей высокую культуру, в том числе культуру межнационального общения, ответственность и способность принимать самостоятельные решения, нацеленные на повышение благосостояния страны, народа и своей семьи [5].

Из этого следует, что такая значимая составляющая воспитательной работы, как формирование у молодежи общероссийской гражданской идентичности, патриотизма, культуры межнационального общения, концентрируется на уровне общего образования и тематических мероприятий, тогда как учебный процесс в вузах в большей степени

фокусируется на освоении знаний, навыков и умений, необходимых для дальнейшей профессиональной деятельности. Исследователи справедливо указывают на наиболее рациональный способ сочетания образовательной и воспитательной деятельности в стенах вуза, сложившийся в настоящее время, – создание условий для студенческого самоуправления, функционирования студенческих организаций [6, с. 304]. Взаимодействуя с такими организациями, администрация вуза может организовать воспитательную работу наиболее системно и эффективно.

Между тем на поверхности находится особенность такой формы взаимодействия между вузом и обучающимися, которая не позволяет рассматривать ее в качестве основной и системообразующей. Эта особенность состоит в том, что даже наиболее эффективная и массовая организация обучающихся не охватывает весь контингент, проводя воспитательную работу и прививая общественно значимые ценности лишь наиболее активным студентам, тогда как пассивное большинство фокусируется на учебной работе. Безусловно, проводимая администрацией вуза работа по вовлечению обучающихся в деятельность студенческих организаций, в том числе профсоюзных, научных обществ, в творчество и разные виды спорта – важнейшее направление молодежной политики и ключевой структурный элемент воспитательной составляющей высшего образования. Однако проблема невозможности полного охвата контингента обучающихся проявляется и здесь, будучи обусловленной естественным и необходимым признаком такой деятельности в виде безусловной добровольности. В то же время, как отмечалось ранее, воспитательной работе в вузах уделяется внимание на самых высоких уровнях власти, что находит закрепление во всех ключевых нормативно-правовых актах в сфере высшего образования.

Учитывая указанные обстоятельства, единственным разумным и адекватным выходом из ситуации видится интеграция в учебный процесс воспитательной работы, представляющая собой внедрение непосредственно в учебные дисциплины ключевых общественных ценностей и посыл на саморазвитие вкупе с работой во благо процветания страны. Естественным, основным принципом такого внедрения должен выступать принцип разумности, необходимый для оценки допустимости, возможной формы и объема такой воспитательной составляющей, что позволит избежать нелепостей в содержании учебных программ точных наук, известных по советской практике с ее всеобъемлющей партийной пропагандой. Фактически, наряду с установленной в ст. 13 Конституции РФ [7] нормой о запрете госу-

дарственной идеологии, воспитательная работа сегодня направлена на укрепление в сознании обучающихся традиционных ценностей, воспитание гражданственности и патриотизма, что формирует определенную государственно направленную идеологию, развитие которой требует проведения целенаправленной систематизированной работы органов государственного управления в сфере высшего образования. Такая работа должна исходить из опыта советской системы и основываться на современных реалиях и личности современного студента, имеющего доступ к огромному массиву информации по разным темам, склонного к скептицизму и обладающего характерными возрастными психологическими особенностями восприятия, в силу чего любое воздействие на идеологическую составляющую образовательного процесса должно производиться скрупулезно, аккуратно, выверенно и методично, не будучи жестко привязанным к идеологии какой-либо политической партии. Ранее автором уже отмечалось, что современный этап развития Российского государства характеризуется пока не завершенным процессом укрепления национальной идеи, тогда как роль высшей школы в нем очевидна [8]. В настоящее время нужно не только формировать творческую личность, обладающую профессиональными компетенциями и способную на решение нестандартных профессиональных задач, но и нацеливать эту личность на развитие собственного государства. В противном случае, как показывают многочисленные примеры, испытывать любовь к Родине и гордость за ее историю можно и из-за границы.

Таким образом, можно сделать вывод, что одно из ключевых направлений развития компетенции органов государственного управления в сфере высшего образования – воспитательная работа в вузах, которая должна быть выстроена вокруг идеи патриотизма, решения актуальных государственных задач. Образование при этом должно быть нацелено не только на развитие карьерной траектории выпускников и рост их материального благополучия, но и на осознание персональной ответственности каждого за развитие государства. Значимым признаком такой работы, призванным обеспечить ее эффективность в части принятия молодежной аудиторией, является политическая нейтральность в том смысле, что конституционные начала в виде идеологического и политического многообразия, многопартийности и светского характера государства должны беспрекословно учитываться при любом идеологическом воздействии на учебный процесс. В то же время его фокусировка на формировании и укреплении национальной идеи России, воспитании гражданственности и патриотизма обучающихся представляется ключевым направлением

государственной политики в сфере высшего образования. В этой связи целесообразно, на наш взгляд, усиление государственного контроля за воспитательной составляющей учебного процесса в вузах посредством постепенной интеграции идеологической подготовки в образовательные программы, качество и допустимость которых должны оцениваться не только с практически-материальной стороны, но и с точки зрения направленности на воспитание зрелой личности, осознающей персональную ответственность за развитие своего государства и общества и ориентированной на соответствующий труд в той или иной сфере. В противном случае воспитательная работа продолжит концентрироваться на юбилейных датах и праздничных мероприятиях, наиболее активными организаторами и участниками которых выступает меньшая часть обучающихся в вузах, тогда как большая часть по-прежнему нуждается в проведении воспитательной работы, необходимой для эффективного решения государственных задач высшей школой современной России.

Список литературы:

1. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; 2023. – № 1, ч. 1, ст. 89.
2. Принят закон Президента РФ о воспитательной составляющей образования // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. – URL: <http://duma.gov.ru/news/49166/> (дата обращения: 20.01.2023).
3. Блинов, В.И. Воспитание в системе образования: законодательные новеллы и обновление практики / В.И. Блинов, С.А. Осадчева, Л.Н. Куртеева // Профессиональное образование и рынок труда. – 2022. – № 3(50). – С. 84–96.
4. О плане мероприятий по реализации в 2022–2025 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 20 декабря 2021 г. № 3718-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 1, ч. 4, ст. 261.
5. 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.
6. Таргышева, Н.А. Стандартизация воспитательного процесса в вузе в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами в условиях трансформации профессионального образования / Н.А. Таргышева, Н.В. Соловьева // Ученые записки университета имени П.Ф. Лесгафта. – 2019. – № 12(178). – С. 295–305.
7. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссий-

ского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2022).

8. Рукавишников, С. М. Перспективы развития системы высшего образования в Российской Федерации / С. М. Рукавишников // Труды государства и права РАН. – 2022. – Т. 17, № 5. – С. 235–254.

А. А. Мохов,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой медицинского
права Московского государственного
юридического университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

A. A. Mokhov,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Medical Law
of the Kutafin Moscow State Law
University (MSAL)
med-farm-law@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-290-302

ПЕРЕХОДНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ*

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы формирования и развития переходных правовых режимов экономической деятельности. Потребность в их обособлении в доктрине и национальном законодательстве обусловлена двумя основными факторами: наличием проблем перехода с общего на специальный режим экономической деятельности; сложностями перевода экономики в целом, отдельных отраслей и секторов экономики с законодательства одной страны на законодательство другой. На основе проведенного исследования сформулирован ряд выводов и предложений. В России созданы и апробированы некоторые организационные и правовые механизмы, средства, позволяющие осуществлять такие переходы. В то же время угрозы и вызовы современного этапа развития государства требуют большего внимания ученых и законодателя к переходным правовым режимам в экономике, быстрой, гибкой, точной настройке существующих механизмов и средств регулирования экономической деятельности. Развитие переходных правовых режимов может также потребовать внедрения новых инструментов срочного (временного) действия, способствующих достижению цели и задач перехода.

Ключевые слова: правовые режимы экономической деятельности, специальные и особые (экстраординарные) правовые режимы, переходные правовые режимы, новые территории.

TRANSITIONAL LEGAL REGIMES OF ECONOMIC ACTIVITY

Abstract: the article deals with the problems of formation and development of transitional legal regimes of economic activity. The need for their separation in doctrine and national legislation is due to two main factors: the existence of problems of transition from a general to a special regime of economic activity; the difficulties of transferring the economy as a whole, individual industries and sectors of the economy from the legislation of one country to the legislation of another. Based on the conducted research, a number of conclusions and proposals have been formulated. In Russia, some organizational and legal mechanisms and means have been created and tested to enable such transitions. In Russia, some organizational and legal mechanisms and means have been created and tested to enable such transitions. At the same time, threats and challenges of the current stage of state development require more attention of scientists and legislators to transitional legal regimes in the economy, rapid, flexible, fine-tuning of existing mechanisms and means

* Выполнена в рамках программы Стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

of regulating economic activity. The development of transitional legal regimes may also require the introduction of new instruments of urgent (temporary) action that contribute to the achievement of the goals and objectives of the transition.

Keywords: *legal regimes of economic activity, special and special (extraordinary) legal regimes, transitional legal regimes, new territories.*

Новые экономические и социальные реалии требуют как совершенствования существующих правовых механизмов и средств государственного регулирования экономики в целом, ее отдельных отраслей и секторов, так и разработки, апробации и последующего внедрения новых.

Некоторые тенденции формирования и развития специальных правовых режимов (на отдельных территориях, в отдельных отраслях и секторах экономики, применительно к отдельной группе хозяйствующих субъектов) наблюдались и ранее. Об этом, в частности, свидетельствует развитие законодательства об особых экономических зонах, территориях опережающего развития.

Пандемия новой коронавирусной инфекции и последовавшие за ней негативные последствия для национальной экономики обусловили потребность в формировании не только основных контуров, но и полноценных особых (экстраординарных) режимов экономической деятельности, а также определения особенностей перехода с общего либо специального на особый (экстраординарный) правовой режим экономической деятельности и обратно.

Вызовы для ученых-юристов, политиков и законодателя этим не ограничились. В 2014 г. состоялось принятие в Российскую Федерацию Республики Крым, а в 2022 г. – Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области.

Процесс формирования единого экономического пространства, единого рынка товаров, работ и услуг – довольно длительный и сложный процесс, требующий комплексного подхода, тонкой настройки всей совокупности механизмов и правовых средств, с помощью которых обеспечивается регулирование экономики, ее отдельных отраслей и секторов как на новых территориях, так и на основной части экономического пространства страны.

Таким образом, вопросы оперативности и эффективности перехода с общего на специальные либо особые (экстраординарные) режимы, а также с законодательства об экономической деятельности иностранного государства на законодательство Российской Федерации требуют осмысления, формирования и развития надлежащих право-

вых основ перехода, следовательно, переходных правовых режимов экономической деятельности.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) исходит из принципа свободного перемещения товаров, работу, услуг на всей территории страны. При этом в п. 5. ст. 1 ГК РФ закрепляется положение о возможности ограничения перемещения товаров, работ, услуг если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Такие ограничения вводятся в соответствии с нормами федеральных законов. Однако эта норма ГК РФ не является точной, она подлежит применению с учетом иных норм действующего законодательства в их совокупности и взаимосвязи.

Согласно ч. 1 ст. 8 Основного Закона государства в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств. Следует обратить внимание на ч. 3 ст. 55 Конституции России, в силу которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Хотя Конституция РФ говорит о правах и свободах человека и гражданина, ее положения также распространяются и на хозяйствующих субъектов (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, субъектов профессиональной деятельности).

В связи с изложенным ст. 1 ГК РФ не привносит ничего принципиально нового в отправные положения, зафиксированные в Конституции РФ, но несколько сужает их.

Кроме того, следует обратить внимание на ст. 75.1 Конституции РФ, согласно которой в России создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан. Следовательно, речь идет уже не только о создании неких общих предпосылок для развития экономического оборота, а именно об условиях экономического роста, причем с увязкой к повышению в результате такого роста благосостояния граждан. При такой постановке вопроса национальная экономическая политика должна быть увязана с политикой региональной, как и с политикой пространственного развития.

Нельзя упускать из виду регламентации п. «е.5» ст. 83 Конституции России, в силу которой Президент РФ формирует Государственный Совет РФ в целях определения приоритетных направлений социаль-

но-экономического развития государства. Иными словами, речь идет не об экономике в целом, а ее отдельных направлениях. Следовательно, необходимо также обращать внимание на отраслевую экономическую политику, создание необходимых условий для развития отдельных отраслей экономики, сфер экономической деятельности (инновационный сектор экономики, стратегически значимые отрасли и др.).

Следует вспомнить и отношения, регулируемые гражданским законодательством (право собственности и другие вещные права, права на результаты интеллектуальной деятельности, участие в корпоративных организациях и управление ими, договорные и иные обязательства...). Круг отношений, закрепленных п. 1 ст. 2 ГК РФ, значительно уже, чем те, что возникают при осуществлении экономической деятельности (регулирование, в т.ч. контроль), определение требований к товарам, работам, услугам, их движению, перемещению на значимых этапах их жизненного цикла [1].

Нельзя в связи с исследуемым нами предметом не упомянуть также федеральные конституционные законы, затрагивающие экономические отношения и стоящие в вертикальной иерархии выше ГК РФ как федерального закона, хотя и кодифицированного.

Согласно ч. 1 ст. 5 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [2] режим военного положения наряду с военными, политическими мерами включает в себя также меры экономические. Среди мер, применяемых в период военного положения, законодателем называются временные ограничения на осуществление экономической деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг. Примечательно п. 13 ч. 2 ст. 7 указанного закона № 1-ФКЗ, в соответствии с которым устанавливается особый режим оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические и иные сильнодействующие вещества. До настоящего времени такой особый (экстраординарный) правовой режим не разработан, он не устанавливался в России.

В силу п. 12 ст. 18 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [3] Правительство РФ формирует мобилизационный план экономики [4]. Его исполнение может происходить как в мирное, так и в военное время, как на территориях, на которых введено военное положение, так и на иных территориях. Кроме того, мобилизационные мероприятия могут проводиться задолго до объявления мобилизации. Основываясь на сказанном, заключим то, что правовые режимы мобилизационной экономики нуждаются в развитии, дифференциации, но это уже самостоятельный вопрос, требующий отдельного рассмотрения.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [5] дает основу для введения и развертывания особого (экстраординарного) правового режима функционирования экономики, ее отдельных отраслей и секторов в условиях чрезвычайного положения. В нем речь идет об усилении охраны объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения. К ним, несомненно, могут относиться и объекты здравоохранения. В п. «д» ст. 12 документа идет речь об установлении особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества.

В связи с изложенным вне зависимости от положений ГК РФ, фактически заложивших основы общего правового режима наиболее распространенных групп экономических отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, активно развиваются и другие группы экономических отношений [6].

В первую очередь мы говорим о специальных правовых режимах экономической деятельности, характеризующихся дополнительными возможностями, льготами для хозяйствующих субъектов, функционирующих на отдельных рынках и (или) занимающихся экономической деятельностью (отдельными ее видами) на ограниченных (относительно обособленных) территориях. В настоящий момент такие правовые режимы не только сформированы, но, кроме того, и получили достаточную дифференциацию. Речь идет об обособлении для целей стимулирования социально-экономического развития отдельных территорий, отраслей экономики, видов экономической деятельности (научной, инновационной, медицинской, фармацевтической и др.).

Наряду с широко известными специальными (особыми) экономическими зонами, а также территориями опережающего развития, за последние десять с небольшим лет появились инновационный центр «Сколково» [7], порт «Владивосток» [8], международный медицинский кластер [9], федеральная территория «Сириус» [10] и некоторые другие.

В то же время сам переход с общего на тот или иной специальный правовой режим, а также обратно не всегда достаточно четко регламентирован.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»» [10] его предметом являются возникающие в связи с осуществлением экономической деятельности

в границах указанной территории. Однако сам закон прямо не регулирует данные отношения.

Территория развивается на основе утверждаемой стратегии социально-экономического развития федеральной территории «Сириус». Кроме того, по вопросам осуществления экономической и иной деятельности в федеральной территории «Сириус», органам публичной власти данной федеральной территории предоставлено право издавать правовые акты, не имеющие нормативного характера.

Переходные положения определяются ч. 3 ст. 47 Закона, согласно которой со дня вступления в силу Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”» и до 31 декабря 2025 г. действует переходный период, в течение которого решаются вопросы организации функционирования федеральной территории «Сириус». Режим решения вопросов – ручной (за счет сложного взаимодействия властей федеральной территории и центральной власти, в отдельных случаях – также властей субъекта РФ). В ст. 47 Закона закреплены и особенности временного исполнения обязанностей главой федеральной территории, передачи имущества, организационного и технического деятельности администрации федеральной территории и др.

Следует заметить то, что отношения, связанные с возможным прекращением функционирования федеральной территории «Сириус», законом не регулируются. В случае возникновения такой потребности переход со специального режима экономической деятельности хозяйствующих субъектов, расположенных на территории «Сириус», на общий будет определен отдельным федеральным законом. Обусловлен такой прием, по-видимому, бессрочным характером функционирования федеральной территории «Сириус».

Без указания срока действия был создан и международный медицинский кластер, который согласно Федеральному закону от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9] ориентирован на решение задач по развитию медицинской деятельности, разработке лекарственных препаратов для медицинского применения, медицинских технологий и медицинских изделий.

Большинство специальных режимов рассчитаны на длительное действие. Однако срок их действия ограничен федеральными законами. Например, по общему правилу, в силу ч. 6 ст. 6 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [11], особая экономическая зона создается на срок девять лет.

Закон предусматривает основания продления срока существования отдельных экономических зон, а также досрочного их прекращения. Основные акты – регуляторы – постановления Правительства РФ [12, 13]. Именно их нормы есть основа переходных режимов. Анализ подзаконных актов, фиксирующих переход со специального режима на общий, показывает их достаточно высокую фрагментарность, что на практике ведет к конфликтам между хозяйствующими субъектами, управляющими компаниями (реализующих соглашения о создании экономических зон), федеральными и региональными органами власти.

В силу ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» [14] территория опережающего развития создается на семьдесят лет. Создание такой территории, а также прекращение существования территории опережающего развития относится к полномочию Правительства РФ, принимающего соответствующий акт (акты). Наличие длительного жизненного цикла территории не предполагает фиксации в действующих нормативных правовых актах положений, регулирующих переход со специального на общий правовой режим экономической деятельности для хозяйствующих субъектов – резидентов. Между тем в случаях досрочного прекращения функционирования территории опережающего развития должны, по нашему мнению, по ключевым для бизнеса вопросам закрепляться, фиксироваться особенности перехода со специального на общий режим хозяйствования.

В ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации», на наш взгляд, закреплён неполный каталог возможных оснований для досрочного прекращения существования территории опережающего развития. Отсутствуют и сами возможные механизмы и правовые средства перехода со специального на общий правовой режим. В то же время несомненный интерес представляют п. 1 и 3 ст. 5 Закона. В п. 1 просматривается связь между переходом со специального режима на общий или даже особый (экстраординарный) правовой режим. Об этом свидетельствует, в частности, такое закреплённое основание для прекращения функционирования территории, как обеспечение обороны страны и безопасности государства.

В п. 3 ст. 5 документа решен вопрос перехода с одного специального правового режима экономической деятельности на другой (закреплённый ранее). Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской дея-

тельности в Арктической зоне Российской Федерации» [15] был определен порядок осуществления предпринимательской деятельности в Арктической зоне РФ. Правовой режим экономической деятельности (большинства видов экономической деятельности, за исключением тех, которые не вправе осуществлять резиденты Арктической зоны в соответствии с решением Правительства РФ), как показывает анализ документа, может быть охарактеризован как специальный (имеется широкая линейка правовых средств, направленных на стимулирование предпринимательской деятельности в Арктической зоне).

Еще менее разработан в текущий период переход с общего либо специального на тот или иной особый (экстраординарный) правовой режим. Выше упоминались основания такого перехода (например, военное положение, чрезвычайное положение, предупреждение или ликвидация чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера и др.).

Универсальный правовой механизм, посредством которого осуществлялся бы переход, переключение с режима на режим, отсутствует. Имеются сложности как с его разработкой в целом (разнообразность, нетипичность оснований, условий), так и с определением места его закрепления (отсутствие в России единого акта, регулирующего экономическую деятельность). ГК РФ в настоящее время не содержит в своем составе корпуса норм, позволяющих решать задачи гражданского оборота в нетипичных, особых условиях. В основном он упоминает обстоятельства, носящие чрезвычайный характер, применительно к реквизиции (п. 1 ст. 242 ГК РФ), хранению при чрезвычайных обстоятельствах (п. 1 ст. 887 ГК РФ), завещанию в чрезвычайных обстоятельствах (ст. 1129 ГК РФ). В нем военные действия, чрезвычайное положение, чрезвычайные ситуации природного либо техногенного характера рассматриваются в основном в качестве обстоятельств, освобождающих обязанное лицо (поставщика, исполнителя и проч.) от ответственности (п. 1 ст. 794 ГК РФ), выплаты страхового возмещения (п. 1 ст. 964 ГК РФ).

Совершенно иное требуется от хозяйствующего субъекта в период действия экстраординарных правовых режимов (неукоснительное исполнение договорной дисциплины, строжайшее обеспечение исполнения обязательств и др.). Такие основные требования устанавливаются (могут устанавливаться) сегодня федеральными законами, регулирующими отдельные виды экономической деятельности.

Так, согласно ст. 39 Воздушного кодекса Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ [16] в военное время и (или) при введении военного, чрезвычайного положения допускаются привлечение воз-

душных судов к воздушным перевозкам для государственных нужд, временное изъятие гражданских воздушных судов, иные ограничения.

В силу ст. 23.3 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» [17] в чрезвычайных ситуациях в электроэнергетике может вводиться государственное регулирование. Кроме того, госрегулирование может вводиться на территориях, временно работающих изолированно от Единой энергетической системы России.

Список норм, опосредующих отношения в отдельных отраслях, секторах экономики, на отдельных территориях, можно продолжить. Общим их недостатком является рамочный характер, значительное разнообразие встречающихся правовых средств, а также механизмов реализации. При практическом их применении могут наблюдаться значительные трудности, увеличиваться сроки реализации и др.

Переход с особого (экстраординарного) правового режима обратно на общий либо специальный (для тех хозяйствующих субъектов, которые осуществляли свою экономическую деятельность на его основе ранее) по общему правилу не требует достаточно глубокой нормативной проработки. Отмена экстраординарных режимов в целом достаточно четко регламентирована (соответствующими статьями федеральных конституционных и федеральных законов), а возврат к «типичным», стандартным правоотношениям не должен вызывать сложностей. В то же самое время нельзя исключить не одномоментного, а постепенного перехода с одного режима хозяйствования на другой в силу сохранения у хозяйствующих субъектов дополнительных обязываний (в частности, по производству отдельных видов продукции в условиях функционирования мобилизационной экономики, выполнения гособоронзаказа и др.) на довольно длительный период. Эффективное функционирование хозяйствующих субъектов, находящихся в процессе перехода, может потребовать формирования относительно обособленного корпуса правовых норм временного действия.

Как отмечалось, наибольшие трудности в регулировании основных групп экономических и тесно связанных с ними правоотношений возникают в случаях перехода хозяйствующих субъектов различных отраслей и секторов экономики с законодательства одной страны на законодательство другой (например, с законодательства Украины на законодательство России).

Одномоментный полноценный переход экономики той или иной страны на законодательство России невозможен, и в этом нет объективной экономической потребности. Полному переходу предшествует тот или иной период времени, в течение которого осуществляется

перенастройка и донастройка отдельных хозяйственных, экономических процессов.

Формирование переходного правового режима здесь представляет наибольшую сложность, требует учета сложившегося режима управления, государственного регулирования экономики региона, территории, а также по отдельным отраслям, секторам, видам экономической деятельности.

Цель переходного правового режима экономики – способствовать наиболее эффективной интеграции экономики относительно обособленной новой территории в национальную экономику за установленный, отведенный период.

В силу специфики сложившихся ранее экономических отношений, а также решаемых задач по интеграции и унификации такой режим характеризуется особым сочетанием дозволений и изъятий, ограничений и запретов (как характерных, так и не характерных для национального правового режима России).

Для решения этой задачи могут создаваться временные органы власти и управления (координация федеральных органов исполнительной власти с региональными, повышение оперативности принятия решений и др.).

У нас имеется некоторый опыт в этой сфере. Прежде всего необходимо упомянуть советское законодательство и практику его применения в связи с включением в состав РСФСР Калининградской (Кенигсбергской) области [18].

В 2014 г. начался процесс перехода экономики Республики Крым на «национальные рельсы». Одновременно с решением таких первоочередных экономических проблем, как денежное обращение, особенности бюджетных и налоговых отношений, также были урегулированы некоторые имущественные, земельные, лесные отношения. Потребовалось оперативное урегулирование отношений в области транспорта, энергетики, медицинского обслуживания и других [19, 20].

Обратимся к использованию законодателем важного приема, позволившего повысить эффективность перехода, развития отдельных групп экономических отношений в регионе. Наряду с установленным переходом к общему правовому режиму (режимам) экономической деятельности отдельные отрасли, секторы экономики сразу же стали переходить на специальный правовой режим, сконструированный с учетом региональных особенностей [21]. Можно указать Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя

и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [22].

В дальнейшем потребовалась и «тонкая настройка». Она осуществлялась за счет многократных разъяснений и пояснений, даваемых уполномоченными федеральными и региональными органами. Кроме того, по вопросам совместного ведения (России и субъектов РФ) активно стало формироваться законодательство Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

В нынешней ситуации по апробированной ранее схеме, но с учетом региональных особенностей новых субъектов РФ, а также оказываемым влиянием на экономические отношения военных действий, диверсий и прочих нетипичных обстоятельств продолжается процесс интеграции сразу нескольких новых регионов [23, 24].

Новейший опыт правотворчества и правоприменения нуждается в анализе, осмыслении с целью выработки рекомендаций по формированию оптимального переходного правового режима, его основных правовых средств и механизмов.

Таким образом, к настоящему времени сложились предпосылки к выделению переходных правовых режимов в экономике. Потребность в их обособлении в доктрине и законодательстве обусловлена двумя основными факторами: наличием проблем перехода с общего на специальный режим, реже – на особый (экстраординарный) правовой режим экономической деятельности; сложностями перевода экономики, ее отдельных отраслей и секторов с законодательства одной страны на законодательство другого государства.

Список литературы:

1. Мохов, А.А. Жизненный цикл товара: доктрина, законодательство, практика / А.А. Мохов, П.М. Филиппов // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 28–31.
2. О военном положении : федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5, ст. 375.
3. О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 45, ст. 7061.
4. Мохов, А.А. Мобилизационный подход в отдельных отраслях и секторах отечественной экономики: историко-правовой аспект / А.А. Мохов // История государства и права. – 2023. – № 2. – С. 7–14.
5. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 23, ст. 2277.
6. Правовые режимы экономической деятельности : монография / отв. ред. И.В. Ершова. – М. : Проспект, 2023. – 280 с.

7. Об инновационном центре «Сколково» : федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 40, ст. 4970.

8. О свободном порте Владивосток : федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 29 (ч. I), ст. 4338.

9. О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 27, ст. 3951.

10. О федеральной территории «Сириус» : федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 52 (ч. I), ст. 8583.

11. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30 (ч. II), ст. 3127.

12. О досрочном прекращении существования особых экономических зон : постановление Правительства РФ от 28 сентября 2016 г. № 978 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 41, ст. 5826.

13. О досрочном прекращении существования особой экономической зоны промышленно-производственного типа на территории г. Владивостока : постановление Правительства РФ от 6 декабря 2017 г. № 1477 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 51, ст. 7798.

14. О территориях опережающего развития в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1 (ч. I), ст. 26.

15. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 29, ст. 4503.

16. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 12, ст. 1383.

17. Об электроэнергетике : федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 13, ст. 1177.

18. Рубашкин, В. В. Формирование системы государственного управления на территории Калининградской области: 1946–1950-е гг. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Калининград, 2018. – 23 с.

19. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 12, ст. 1201.

20. Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 37-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 14, ст. 1529.

21. Мохов, А. А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя / А. А. Мохов // Власть закона. – 2019. – № 4. – С. 38–56.

22. О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 48, ст. 6658.

23. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики : федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6930.

24. Об особенностях правового регулирования отношений в сферах охраны здоровья, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств и обращения медицинских изделий в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области : федеральный закон от 17 февраля 2023 г. № 16-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2023. – № 8, ст. 1194.

А. А. Свистунов,
доцент кафедры частного права
АНО ВО «Российский новый
университет»,
кандидат юридических наук

A. A. Svistunov,
Associate Professor of the Department
of Private Law of ANO VO «Russian
New University», Ph.D. in Law
kozhevinaaa@minobrnauki.gov.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-303-308

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** в статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования инновационной деятельности в Российской Федерации. Актуальность избранной автором темы обусловлена совокупностью сложных межотраслевых геополитических вызовов, с которыми сегодня сталкивается Российское государство и для преодоления которых ключевое значение имеет научно-исследовательская и инновационная деятельность в виде соответствующих результатов. Целью работы является определение основных теоретических и юридических проблем современной инновационной деятельности и определение путей развития соответствующей отрасли общественных отношений. Методологическая основа исследования представлена формально-правовым анализом положений действующего российского законодательства, а также сравнительным анализом отдельных управленческих решений зарубежных государств в контексте выработки и реализации государственной политики в сфере инновационной деятельности. Результаты: показан межотраслевой характер категории «инновации», рассмотрены механизмы их стимулирования и показаны перспективы правового регулирования. Автор приходит к выводу о целесообразности разработки стратегии инновационного развития современной России, которая определит миссию, цели и принципы инновационной деятельности и будет учитывать существующую ресурсную базу в решении задач устойчивого развития государства и общества.*

***Ключевые слова:** инновационная деятельность, стратегическое развитие, устойчивое развитие, инновации, цель инноваций.*

ON SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF INNOVATION ACTIVITY IN THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract:** the article deals with topical issues of legal regulation of innovation activity in the Russian Federation. The relevance of the topic chosen by the author is due to the complex intersectoral geopolitical challenges that the Russian state is facing today and for overcoming which research and innovation activities in the form of relevant results are of key importance. The purpose of the work is to determine the main theoretical and legal problems of modern innovation and to determine the ways of development of the relevant branch of public relations. The methodological basis of the study is presented by a formal legal analysis of the provisions of the current Russian legislation, as well as a comparative analysis of individual management decisions of foreign countries in the context of the development and implementation of state policy in the field of innovation. Results: the intersectoral nature*

of the category «innovation» is shown, the mechanisms for stimulating them are considered, and the prospects for legal regulation are shown. The author comes to the conclusion that it is expedient to develop a strategy for the innovative development of modern Russia, which will determine the mission, goals and principles of innovative activity and will take into account the existing resource base in solving the problems of sustainable development of the state and society.

Keywords: *innovation activity, strategic development, sustainable development, innovation, purpose of innovation.*

Современный этап развития Российского государства характеризуется сложными условиями геополитических вызовов, которые диктуют повышенные требования к эффективности реализуемой социально-экономической политики. Традиционные вопросы экономики требуют сегодня поиска новых управленческих решений, способных обеспечить устойчивое развитие не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе. Все это актуализирует потребность не только в научно обоснованном регулировании соответствующих отраслей общественных отношений и их непрерывном развитии, но и создании условий для прорывного характера научно-исследовательской деятельности, который способен позволить вывести результаты исследований на качественно новый уровень развития. В современных условиях особенно убедительно данный тезис звучит применительно к развитию отраслей энергетики, медицины и оборонно-промышленного комплекса, так как выработанная годами стратегия развития перечисленных отраслей потребовала пересмотра как в условиях пандемии коронавирусной инфекции COVID-19, так и на фоне беспрецедентного и всестороннего давления со стороны западных государств.

Действующее законодательство подходит к определению инноваций как введенного в употребление нового или значительно улучшенного продукта (товара, услуги) или процесса, нового метода продаж или нового организационного метода в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях [1]. С одной стороны, существующая дефиниция, во многом определяющая подход к реализации соответствующей государственной политики в сфере инновационной деятельности, представляется не вполне точной в отсутствие признака принципиальной новизны соответствующего «продукта», а именно, его невзаимозаменяемости или взаимозаменяемости при условии значительного улучшения при снижении расходов на его производство, на что автором уже обращалось внимание [2]. С другой стороны, очевидна явная направленность приведенной дефиниции на эко-

номический контекст, тогда как инновации имеют и должны иметь своей направленностью не только максимальную экономическую эффективность. Следует согласиться с исследователями в том, что «переход к постиндустриальному обществу формирует предпосылки к социально-гуманитарной направленности развития теории инноваций», а роль инноваций, как таковых, должна быть переосмыслена с точки зрения гуманитарной, ценностной составляющей [3, с. 31]. Подход к инновациям, которые подразумевают трансформационные преобразования в той или иной сфере, как к заведомо желательной и позитивной самоцели, не может претендовать на универсальность по причине очевидного противоречия одному из ключевых принципов управления в виде целесообразности принимаемых решений. В связи с этим обращает на себя внимание аксиологический аспект данного вопроса – в литературе справедливо отмечается риск выхолащивания культурно-антропологического основания инновации, обесценивания ее качественного основания вкупе со значением для современной общественной практики [4, с. 9], а также суть науки как средства, но не цели прогресса [5, с. 213]. На примере развития высшей школы можно видеть неоднородный подход к определению ключевых целевых установок. Так, существовавшее в недавнее время, но скорректированное сейчас смещение акцента с исследовательской составляющей обучения в аспирантуре в сторону получения квалификации исследователя можно рассматривать как фактически нерешаемый вопрос соответствия отечественной системы ученых степеней западной модели, на интеграцию в которую была направлена активность российской образовательной системы в направлении так называемых Болонских принципов. Текущая ситуация агрессивных недружественных действий со стороны европейских государств, выражение которых с сожалением приходится констатировать и в областях науки и высшего образования, показала оправданность развития собственных традиций развития высшей школы, которому должно корреспондировать взвешенное, точечное и осторожное применение зарубежного опыта. Логичным и своевременным откликом государственной политики стало послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, среди тезисов которого прозвучали предложения о возврате к базовой подготовке специалистов с высшим образованием, а также обособление аспирантуры в качестве отдельного уровня профессионального образования [6].

Вместе с тем бесспорно, что верность традициям и достижениям отечественной высшей школы и образовательной системы в целом не умаляет значимости новых разработок, направленных на совер-

шенствование образовательного процесса и повышение его эффективности. Прежде всего, это объясняется спецификой образования и целью наиболее полного раскрытия способностей обучающегося вне зависимости от продолжительности и уровня образовательной программы. Уже по этой причине максимальная эффективность обучения в отрыве от инновационных преобразований выглядит труднодостижимой или даже невозможной [7, с. 770].

Кроме того, говоря о значимости получения и внедрения инноваций в неэкономических областях, нельзя не отметить медицину. Достижения медицинской науки, подчас характеризующиеся пресловутым прорывным, инновационным характером, сами по себе никак не способствуют повышению экономической эффективности, однако переоценить их значимость для самого существования общества и государства невозможно. Кроме того, с точки зрения процесса управления и организации оказания медицинской помощи всех видов также важно применение инновационных технологий [8, с. 88].

Представляется, что при формировании и реализации государственной политики поиск компромисса между традициями и инновациями должен быть не только основан на принципе целесообразности, но также и на таких категориях, как миссия и цели регулирования той или иной отрасли, что, в свою очередь, восходит к вопросу стратегического планирования. Иными словами, получение инновации, подразумевающей принципиально новый, незаменимый или уникальный результат, должно оцениваться с точки зрения соответствия стратегическим ориентирам в виде миссии и цели, определяемыми уполномоченными органами власти и их должностными лицами [9]. Вместе с тем здесь возникает другая проблема эффективности использования существующих ресурсов. Как справедливо отмечает Е.В. Сумина, «регионы часто даже не осознают, сколько знаний они имеют в своем распоряжении, какие знания им еще нужны и где они могут получить эти знания» [10, с. 85]. Иными словами, при формировании и реализации инновационной политики на любом уровне важно не только определение соответствующих направлений развития, но и существующие для этого ресурсы, а также соответствующие потребности в приращении таких ресурсов и поиске новых. Таким образом, первичным шагом при определении стратегии инновационного развития той или иной сферы должна быть инвентаризация существующих ресурсов, на основе которой возможно проводить аналитическую и прогнозную работу, направленную на определение таких категорий, как миссия, цели и задачи.

В вопросе определения направлений инновационного развития представляет интерес опыт Вьетнама. Наряду с традиционными направлениями совершенствования соответствующей отрасли в виде совершенствования нормативной базы, осуществления инвестиций и развития государственного и частного финансирования, авторы справедливо обращают внимание на качественную составляющую высшего образования в виде ценностной ориентации обучающихся на решение задач развития страны в трудовой деятельности [11, с. 728–729]. Данный тезис заставляет вспомнить о стратегическом ориентире высшего порядка в виде национальной идеи, которая сформулирована Президентом РФ В.В. Путиным как «патриотизм, направленный на развитие страны» [12] и нашла отражение как в принятых в 2020 г. поправках в Основной Закон, так и во многих других нормативно-правовых актах. Представляется, что при формировании эффективной государственной политики в области инноваций следование данному ключевому принципу имеет принципиальное значение, так как подготовка профессиональных кадров высшей школы неразрывно связана с подготовкой научных и научно-педагогических кадров, которые, в свою очередь, и выступают в роли генераторов новых научно-значимых результатов, часть которых приобретает статус инноваций.

Комплексная федеральная стратегия инновационного развития действовала в России в период с 2012 по 2020 г. [13], однако принятие нового документа требуется не только по очевидным причинам утраты силы предыдущего, но и в связи со значительным изменением совокупности общественных отношений, в которых имеют значение вопросы инновационного развития. В настоящий момент документы стратегического планирования инновационной деятельности встречаются в отдельных отраслях, чего явно недостаточно для комплексного регулирования столь значимого направления государственной политики [14]. В связи с этим, а также принимая во внимание изложенное выше, можно сделать вывод о целесообразности разработки стратегии развития инновационной политики в Российской Федерации, которая будет иметь межотраслевой характер и определит основные принципы, миссию, цели и задачи инновационного развития в соответствии с национальными интересами современной России, направленностью на обеспечение устойчивого ее развития, полным учетом существующих ресурсов регионов и их целесообразного использования и методичного планирования, исходя из преодоления сегодняшних вызовов.

Список литературы:

1. Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4137; – 2003. – № 52, ч. 1, ст. 5038.
2. Свистунов, А.А. Понятие инноваций в российском законодательстве / А.А. Свистунов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – № 6 (149). – С. 38–43.
3. Барский, Я.О. Становление и генезис теории инновационного развития / Я.О. Барский // Естественно-гуманитарные исследования. – 2022. – № 34 (5). – С. 27–32.
4. Краузе, А.А. Философский анализ феномена «инновация» / А.А. Краузе // Вестник ПГГПУ. – Серия № 3: Гуманитарные и общественные науки. – 2020. – № 2. – С. 4–10.
5. Васильев, А.А. Развитие науки и технологий: цель или средство прогресса? / А.А. Васильев, О.Е. Зацепина // Управление наукой: теория и практика. – 2022. – № 4. – С. 205–217.
6. Послание Президента Федеральному Собранию от 21 февраля 2023 г. // Президент России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/70565> (дата обращения: 11.05.2023).
7. Стефанова, Н.А. Специфика внедрения инноваций в образование / Н.А. Стефанова, А.В. Черная // Вопросы устойчивого развития общества. – 2022. – № 8. – С. 765–771.
8. Жунусова, М.М. Применение инновационных технологий в управлении качеством медицинской помощи / М.М. Жунусова, К.Б. Шегирбаева // Наука, новые технологии и инновации Кыргызстана. – 2020. – № 77. – С. 83–88.
9. Лэйфэй, Ч. Этапы стратегического планирования развития предприятий высокотехнологичной промышленности / Ч. Лэйфэй // Вестник Академии знаний. – 2022. – № 53 (6). – С. 283–293.
10. Сумина, Е.В. Теоретические подходы к управлению инновационной деятельностью на основе концепции опережающего развития / Е.В. Сумина // Инновационная политика. Управление инновациями. – 2021. – № 2–3 (62–63). – С. 78–86.
11. Ло, Т.Х.В. Стимулирование инноваций как фактор устойчивого развития экономики: опыт Вьетнама / Т.Х.В. Ло, Д.Г. Родионов, Т.К.Ч. Нгуен // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2021. – Вып. 17, № 4 (397). – С. 719–738.
12. Путин рассказал о национальной идее России // ТАСС. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/8438743> (дата обращения: 10.05.2023).
13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 1, ст. 216; – 2018. – № 44, ст. 6772.
14. Распоряжение Росавтодора от 3 марта 2021 г. № 771-р «Об утверждении стратегии развития инновационной деятельности в области дорожного хозяйства на период 2021–2025 годов» // Документ опубликован не был. Доступ предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

Т.В. Серка,
*лицо, прикрепленное
к кафедре арбитражного процесса
Саратовской государственной
юридической академии
для подготовки диссертации*

E.S. Lebedeva,
*A person attached to the Department
of Arbitration on process
Saratov State Law Academy
5tanyaserka5@gmail.com*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-309-313

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ): ДОРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД

Аннотация: статья посвящена анализу правового регулирования института несостоятельности (банкротства) в России в период с XVIII по XIX в. Цель статьи: выявление особенностей развития законодательства о несостоятельности (банкротстве) в дореволюционный период. Методологическая основа: используются общенаучные методы исследования, а также историко-правовой и сравнительно-правовой методы. Результаты: в анализируемый исторический период правовое регулирование несостоятельности (банкротства) физических лиц возможно квалифицировать как смешанное, поскольку оно осуществлялось посредством норм, закрепленных в правовых актах законодательного характера, а также с помощью применения норм обычного права. Выводы: в отечественном законодательстве и в правоприменительной деятельности дореволюционного периода появилось различие оснований и процедур банкротства физических лиц, связанного с предпринимательской деятельностью и не связанного с такой деятельностью.

Ключевые слова: гражданский процесс, законодательство, несостоятельность, банкротство, физические лица, дореволюционный период.

TO THE QUESTION OF THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION ON INSOLVENCY (BANKRUPTCY): PRE-REVOLUTIONARY PERIOD

Abstract: the article is devoted to the analysis of the legal regulation of the institution of insolvency (bankruptcy) in Russia in the period from the 18th century to the 19th century. The purpose of the article: to identify the features of the development of legislation on insolvency (bankruptcy) in the pre-revolutionary period. Methodological basis: general scientific research methods are used, as well as historical-legal and comparative-legal methods. Results: in the analyzed historical period, the legal regulation of insolvency (bankruptcy) of individuals can be qualified as mixed, since it was carried out through the norms enshrined in legal acts of a legislative nature, as well as through the application of customary law. Conclusions: in the domestic legislation and in law enforcement activities of the pre-revolutionary period, a difference appeared in the grounds and procedures for the bankruptcy of individuals related to entrepreneurial activity and not related to such activity.

Keywords: *civil process, legislation, insolvency, bankruptcy, individuals, pre-revolutionary period.*

Как отмечает О.А. Баранец, можно выделить три основных периода развития законодательства России о банкротстве: дореволюционный, советский и современный [1, с. 16]. Указанную доктринальную точку зрения целесообразно разделить.

Рассматривая дореволюционный этап правового регулирования банкротства в России, важно подчеркнуть, что среди ученых отсутствует однозначное понимание периода зарождения отечественного конкурсного законодательства. Так, М.В. Телюкина констатирует, что «в течение четырех столетий вплоть до Соборного уложения 1649 года не найдено каких-либо законов, регулирующих конкурсные отношения в России... Очевидно, что в России в то время не было необходимости в появлении таких законов» [2, с. 30].

Аналогичной позиции придерживается В.Н. Ткачёв, который отмечает, что в Италии первое предметное правовое регулирование появилось в XIII в.; в Германии, Франции и Англии – XVI в. [3, с. 10].

Отличную от приведенных точку зрения имеет Ю.Н. Фольгерова, которая полагает, что в западных странах к этому моменту отсутствовало комплексное системное правовое регулирование конкурсного права. По ее мнению, нормы, о которых говорит В.Н. Ткачёв, были расположены в различных правовых актах. При этом в аналогичный исторический период также наблюдается фрагментарное правовое регулирование рассматриваемых правоотношений на Руси. Ю.Н. Фольгерова указывает, что «относительно конкурсного процесса, основные источники XI–XVI веков не представляют широкого выбора норм специального конкурсного регулирования – две статьи в Русской Правде, по одной статье в Судебниках Ивана III 1497 года и Ивана IV 1550 года, Соборном уложении 1649 года» [4, с. 82].

В перечисленных правовых источниках наблюдалась определенная преемственность положений о банкротстве. Вместе с тем значительная часть отношений была не урегулирована, что объясняется значительным влиянием в те времена обычая как источника правового регулирования, которым дополнялись многие правовые пробелы. Так, «в Древней Руси должников сажали в яму, ставили камень на его участок, чтобы все видели, что этот земельный участок может быть отобран у должника (прообраз современной ипотеки)» [5, с. 135–140]. Фактически это один из первых известных ученым-историкам правовых обычаев, регулирующих вопросы банкротства физического лица.

Банкротство упоминалось в XI в. в первом письменном источнике права на Руси – Русской Правде, а также в XV–XVI вв. в Судебниках Ивана III и Ивана IV (Грозного) [5, с. 138]. Кроме того, науке известны такие источники права по особенностям банкротства физических лиц, как Псковская судная грамота 1467 г., в которой регулируются вопросы раздела имущества должника-физического лица между кредиторами [6].

Таким образом, в анализируемый исторический период правовое регулирование несостоятельности (банкротства) граждан возможно квалифицировать как смешанное, поскольку оно осуществлялось посредством норм, закрепленных в правовых актах законодательного характера, а также с помощью применения норм обычного права. Наряду с этим вносил свои коррективы региональный аспект, обусловленный последствиями феодальной раздробленности, несмотря на набирающие силу тенденции централизации. Между тем говорить о регулировании банкротства юридических лиц в феодальный период не представляется возможным в связи с тем, что последние фактически отсутствовали (хотя в аналогичный период времени в некоторых городах Европы существовали «цеха» и прочие промышленные объединения). Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что история отечественного банкротства зародилась именно в рамках банкротства физических лиц.

Впоследствии, с учетом западноевропейского опыта, в 1800 г. был принят «Устав о банкротах» [7], который является первым систематизированным источником конкурсного законодательства России. В результате анализа структуры и содержания данного устава установлено, что фактически законодателем уже тогда выделялось два самостоятельных вида банкротства физических лиц: связанных с ведением предпринимательской деятельности (о купеческой несостоятельности) и не связанных с ней (о вступлении дворян в обязательства и об их несостоятельности). Вместе с тем банкротство юридических лиц (объединений) не регулировалось, что, как представляется, было обусловлено отсутствием социальной необходимости.

Как отмечает Ю.Н. Фольгерова, «история конкурсного процесса всегда испытывала на себе влияние внешнего фактора, выражающегося либо в рецепции источников или конструкций, разработанных иными государствами, либо в стремлении сохранения и развития международного торгового оборота в предоставлении гарантий кредиторам. Не является в этом смысле исключением и Россия. Имея национальный опыт разрешения ситуаций с невозвратными долгами граждан, нашим законодателем на определенном этапе была осознана

необходимость обращения к иностранному опыту правового регулирования отношений несостоятельности» [4, с. 85].

С воззрением Ю.Н. Фольгеровой можно согласиться, поскольку правовое регулирование процедуры несостоятельности (банкротства) физических лиц как определенной правовой гарантии выполнения требований кредитора, дающей ему необходимую уверенность и основания полагать о том, что обязательства должника будут выполнены в любом случае, имело значение не только для внутреннего торгового оборота, но и внешнеэкономической деятельности. Это обстоятельство придает нормам о банкротстве международно-правовое значение. Логично предположить, что в таком случае заимствование отдельных конструкций в западных правовых системах было призвано не только урегулировать определенное направление общественных отношений, но и укрепить внешнеторговые связи.

Рассматривая непосредственное содержание института банкротства на данном историческом этапе, рационально обратиться к научной публикации И.А. Щербович, посвященной правовому регулированию конкурсного законодательства России в XIX столетии. Как полагает И.А. Щербович, «это были кодифицированные нормативные акты, необходимость принятия которых диктовалась временем... Законодателем была проделана весьма серьезная работа не только по систематизации уже действующих норм в сфере регулирования банкротских отношений, но и в принятии новых норм, которые диктовала сама жизнь» [8, с. 371–376].

В соответствии с нормами о банкротстве граждан, не связанном с предпринимательской деятельностью, субъектами банкротства (должниками) могли быть признаны дворяне, чиновники и разночинцы. Свообразными являются применяемые к банкротам в тот период санкции, которые не сильно отличались от наказаний за преступления в их современном понимании. Например, «за достальные неоплатные долги», согласно статье 100 Устава о банкротах от 19 декабря 1800 года, «посадить под караул на 5 лет с содержанием за счет кредиторов по их усмотрению от 50 до 150 рублей в год». Независимо от ареста банкрот лишается доверия «не иметь к признанному неосторожным должником никакого впредь доверия» (статья 101 Устава о банкротах от 19 декабря 1800 года). В соответствии со статьей 102 Устава о банкротах от 19 декабря 1800 года, и доверие, и звание возвращаются банкроту лишь после полной оплаты долга [7].

Таким образом, в период времени с XVIII в. по XIX в. зародилось и нашло свое развитие отечественное законодательство о несостоятельности (банкротстве). В указанный период в законодательстве

и в правоприменительной деятельности появилось различие оснований и процедур банкротства физических лиц, связанного с предпринимательской деятельностью и не связанного с ней.

Список литературы:

1. Баранец, О.А. Становление и развитие законодательства о несостоятельности (банкротстве) в России / О.А. Баранец // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. – 2007. – Т. 8. – № 27. – С. 16–21.
2. Телюкина, М.В. Основы конкурсного права / М.В. Телюкина. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 560 с.
3. Ткачѳв, В.Н. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) в России / В.Н. Ткачѳв. – М.: ЮИ МВД РФ; Книжный мир, 2002. – 164 с.
4. Фольгерова, Ю.Н. Становление и основные направления развития русского конкурсного законодательства в XI–XVIII вв. / Ю.Н. Фольгерова // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. – 2008. – № 3-1. – С. 82–86.
5. Носенко, А.В. Банкротство физических лиц / А.В. Носенко, Н.П. Шутова // Вестник «ИМЦ». – 2017. – № 14. – С. 135–140.
6. История банкротства в России. – URL: <http://bankrotstvo-nsk.ru/insolvency/russia/rushistory> (дата обращения: 04.03.2023).
7. Устав о банкротах от 19 декабря 1800 года (утратил силу). – Доступ из Справ.-правовой системы «Гарант» (дата обращения: 05.03.2023).
8. Щербович, И.А. К вопросу об источниках регулирования конкурсного процесса в России в XIX веке / И.А. Щербович // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2007. – № 1. – С. 371–376.

Л.С. Афанасьев,
аспирант юридического факультета
Российской государственной
академии интеллектуальной
собственности

L.S. Afanasiev,
Postgraduate Student of the Faculty
of Law Russian State Academy
of Intellectual Property
leo_af@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-314-320

О ПОЛИТИКО-ПРАВОВОМ ДУАЛИЗМЕ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА В КОНТЕКСТЕ КАТЕГОРИИ СПРАВЕДЛИВОСТИ

***Аннотация:** в статье с политико-правовых позиций рассматривается существующий в правовой теории дуализм государства и права. Подчеркивается, что политико-правовой аспект дуальности подразумевает оппозиционирование двух категорий, при котором одна не может полностью поглотить другую; одна содержит в себе основание для другой, противостоит ей и поддерживает. Констатируется, что существенным направлением права является догматика (познание и применение правовых законов); она не основана на теоретизированности, которая призвана объяснить, а не изменить подход к условиям жизни. Анализируются вопросы теоретизирования сущности как государства, так и права в их противопоставлении и взаимодействии. Исследуются вопросы социального происхождения права в контексте его непринадлежности к праву религиозных и этических норм. Аргументируется, что наравне с государственным правом существует иное право в его множестве. Делается вывод о том, что многочисленные теории права исходят из прочтения права через призму государства. Обосновывается идея о том, что главным для существования обоих явлений общественного порядка (государства и права) необходима справедливость.*

***Ключевые слова:** правовая политика, государство, право, дуализм, правосудие, справедливость.*

ON THE POLITICAL AND LEGAL DUALISM OF STATE AND LAW IN THE CONTEXT OF THE CATEGORY OF JUSTICE

***Abstract:** the article deals with the dualism of the state and law existing in the legal theory from the political and legal positions. It is emphasized that the political and legal aspect of duality implies the opposition of two categories, in which one cannot completely absorb the other; one contains the foundation for the other, opposes it and supports it. It is stated that the main direction of law is dogmatics (knowledge and application of legal laws); it is not based on theorizing, which is intended to explain, not to change the approach to the conditions of life. The issues of theorizing the essence of the state and the essence of law in their opposition and interaction are analyzed. The issues of the social origin of law are studied in the context of its non-belonging to the law of religious and ethical norms.*

It is argued that, along with state law, there is another law in its multitude. It is concluded that numerous theories of law proceed from reading law through the prism of the state. The idea is substantiated that the main thing for the existence of both phenomena of the social order (state and law) is the need for justice.

Keywords: legal policy, state, law, dualism, justice, fairness.

Если рассматривать правовую политику как совокупность базовых идей и программ либо установок, которые реализуются в пространстве права и с его помощью, то особую актуальность приобретает вопрос о политико-правовом дуализме государства и права, в особенности в контексте категории справедливости.

В первую очередь интересно обратить внимание на то, что одни работы по теории права условно озаглавлены именно как «Теория государства и права», другие напротив – в них на первом месте выдвигается категория права, а затем упоминается категория государства. На первый взгляд, эта кажущаяся несущественная разница позволяет рассуждать о немногом, например о дуализме, т.е. о двуособленности таких объектов изучения, как «государство» и «право».

Дуальность – это оппозиционирование двух категорий, при котором одна не может полностью поглотить другую; одна содержит в себе основание для другой, противостоит ей и поддерживает. К.И. Скловский применительно к дуализму вещного и обязательственного права пишет: «Суть дуализма – в его непреклонной строгости, в невозможности любого наличного права быть и тем и другим. Судьба каждого права, каждого спора изначально зависит от того, какое это право – вещное или обязательственное. Нередко предпринимаемые с частными целями попытки примирения этих прав, устранения их дискретности приводят обычно к трудностям, несопоставимым с получаемым эффектом» [1, с. 72].

Представляется, что существуют несколько дуальных категорий, ключевых в определении различных явлений права. Это отмеченная выше дуальность вещного и обязательственного права, за которым стоят представления об объекте и субъекте в праве (еще одна дуальность), частном и публичном, общественном и личном, императивности и диспозитивности и многом другом. Как верно отмечает А.В. Малько в работе, посвященной другой дуальной паре «ограничения» и «стимулы», «главными для человека выступают его интересы и ценности, которые способны их удовлетворить, основные усилия в социальном управлении должны быть направлены на упорядочивание связей “интересы – ценности”» [2, с. 36].

Итак, можно заметить, что приведенные примеры могут быть классифицированы по признаку участия человека в реализации прав, в воспроизводстве их определенной логики. Вместе с тем дуальные категории проявляют себя в правовой жизни с разных сторон, и по большому счету именно диалектический подход к определению таких категорий, как право и государство, человек и общество, позволяет не сводить одно к другому. Возможно, основное предназначение правопонимания – отследить употребление правовых теорий в рамках объяснения различных жизненных ситуаций. Однако стоит помнить о том, что существенное направление права – догматика (познание и применение правовых законов), она не основана на теоретизированности, которая призвана объяснить, а не изменить подход к условиям жизни. Юридическая догматика находится в центре дуалистических категорий, проверяет их на прочность.

Появление современного государства нанесло удар самой продолжительной правовой доктрине цивилизационного времени, а именно естественному праву. Как отмечает В.С. Нерсисянц, еще в Новом времени естественное право – это право в собственном смысле слова, предписание здравого разума [3, с. 96–121]. Впрочем, наиболее существенный вопрос права – вопрос о справедливости – остался и остается подлинно правовым.

Именно через наличие или отсутствие справедливости Блаженный Августин показывает разницу между государством и разбойничьей шайкой. Именно поэтому государство – это и право граждан на справедливость (как право государства на насилие), нынешнее государство это право включает в практику принятия судебных решений, в правосудие.

Государство есть источник наиболее авторитетного конструирования легитимного акта. П. Бурдьё пишет: «За авторитетным суждением стоит вся сила социального порядка, сила государства... Примеры государственных актов – это заверенные акты, наделенные определенным авторитетом, который по цепочке делегирования шаг за шагом, отсылает к последнему месту...» [4, с. 64]. Авторитет государственной власти покоится на несметном ресурсе, как уже отмечалось ранее, распоряжения и насилия, не только физического, но и символического, т.е. угрозы применения насилия, определенного способа подачи и трансляции этого насилия обществу и людям в целом.

Таким образом, государство оставляет место правосудию, но прочно политически связывает его с собой, обеспечивает и утверждается в нем. По словам Л.В. Головки: «Правосудие, безусловно, остается одной из важнейших государственных функций, а суд – важнейшим

элементом государственного механизма» [5, с. 83]. Правосудие – производное от государства, это результат длительного процесса соглашения между форумами права, власти, совести.

На наш взгляд, наравне с государственным правом существует иное право в его множестве. Для того чтобы доказать это, начнем с анализа такого понятия, как «источник права», ибо, как указывает И. Б. Новицкий, «выражение «источники права» отвечает на вопрос, какими путями, по каким каналам возникает, образуется та или иная норма права» [6, с. 39]. Вторым средством определения источника права ученый предлагает избрать форму правообразования. И то и другое наталкивает на мысль о том, какие объективные источники для образования права можно в целом назвать. Среди них допустимо выделить право религиозных организаций, локальное право (право гражданских сообществ), муниципальное право, право отдельного лица, право лиц гражданского оборота (обычаи). Сложносочиненные современные работы по источникам права добавляют к ним другие, где подчеркивается, что есть «традиционные» источники, а есть «нетрадиционные» по признаку признания со стороны государства [7, с. 373].

Рассмотрим критерии, которые предъявляются к нормам, чтобы они считались правовыми. «Моническое понимание права формирует понятие права как объективно обусловленной регулятивной системы, воздействующей на общественные отношения совокупностью норм – правил поведения. Правила в целом произвольны, не субъективны, определяются условиями жизни общества. Эти правила выражают и защищают интересы тех или иных классов, групп, всего общества. Они устанавливаются или закрепляются государством или обеспечиваются возможностью государственного принуждения» [8, с. 369]. Соответственно, право как система норм кодификационно, социально проистекает из общественных интересов, отталкивается от государственного признания.

Как подчеркивает Г. Ф. Шершеневич, «рассматривая всевозможные правила, мы замечаем, что все они могут быть сведены к трем видам: они определяют отношение человека или к внешнему миру, или к Высшему Существо, Богу, или же к другим людям. Первые называются техническими нормами. Вторые религиозными. Третьи носят название общественных, или социальных, норм» [9, с. 263]. Другая цитата: «Всякое правило общественного поведения предполагает авторитет, от которого оно исходит, и форму требования, в которой оно выражается» [9, с. 264]. Как видим, что именно по таким основаниям современный теоретик, принимая позицию Г. Ф. Шершеневича, может отбросить правила поведения как неправовые.

Объясним это подробнее. Во-первых, наделяя право нормативной составляющей, понимаемой как общеобязательное следование установленному политическому порядку, можно понять, какой порядок сторонники «государственного права» считают повсеместным (государственно-политический порядок). Нормативное содержание права, так же как и причастность права к проявленности всеобщего порядка, ни в коей мере не оспаривается. Так, по словам исследователя индоевропейской лексики Э. Бенвениста, «у истоков индоевропейского концептуального мира мы находим концепцию «порядка» как кардинального понятия для религиозного, физического, морального и юридического универсума: именно порядок регулирует отношения между людьми, так и между звездами» [цит. по: 10, с. 21]. Сведение концепции порядка к наличествующей государственной конструкции видится комичным и в используемых названиях органов. Современное министерство зовется «министерством юстиции», хотя древние мыслители разделяли *ius* и *lex* с той разницей, что *lex* – это выборная, уже проявленная часть миропорядка, а *ius* – возможно-должная к проявлению его часть.

Во-вторых, нужно помнить, что при объявлении всего государственного права правом имеется некоторое преувеличение. Прежде всего здесь сказывается несовершенство политических режимов, искажение передаваемой народной воли. Законы, принимаемые государством, должны быть всегда согласованы с конституцией страны, интересами общества, чтобы регулирование, проводимое государством, оставалось гибким по отношению ко многим группам лиц. Здесь смешиваются два механизма; один связан с политической отменой закона, другой – с изменением законодательства под воздействием правовых институтов нормоконтроля (решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационных судов и других органов правосудия). Государственное право носит, по классификации Г.Ф. Шершеневича, технический характер: это нормы, не обращенные от человека к человеку. Наконец, политическое злоупотребление властью вредит развитию права не меньше, чем неправосудные решения, основанные на губительных законах. Потому вполне закономерно, что законы могут быть и будут иногда неправовыми – это также очевидно, как если решения государственных судов могут быть неправосудными: все дело в том, в какой момент они начинают таковыми считаться – в момент отмены или в момент вынесения. Юридически закон – часть права, и судебное решение правосудно с момента его вынесения, но и вполне в духе юридического мышления ставить это под разумное сомнение, что часто приводит и судебное решение,

и принятый закон к изменению и отмене. «Плохо то решение, которое нельзя изменить», – гласит римское изречение¹.

В-третьих, есть еще одна, более широкая, рамка. Государственное право – часть позитивного права, т.е. права уже проявленного порядка, оно только часть существующего порядка. Позитивное право (закон, подзаконные акты, правовой обычай, судебный прецедент) и право его официального толкования выступают формами фиксации и восприятия норм права, которые существуют объективно, независимо от официального признания. Как отмечает Д.В. Дождев, «юридическая наука понимает под правом подлинное и объективно существующее право – норму, управляющую конкретным случаем... Отсюда потребность юридического языка в специальном понятии, выражающем идею подлинного права... Таким понятием издревле выступает “справедливость”» [11, с. 21].

Говоря о политико-социальном происхождении права в контексте его непринадлежности к праву религиозных и этических норм, необходимо отметить, последние – одни из самых социально насыщенных правовых норм. Религиозная черта чувства миропорядка человека предполагает существование инаковости, внеземного сверхобычного мира и направляет человека на контакт с ним. Другими словами, признает за человеком право на контакт со сверхприродными сущностями. Так, греческие боги – это граждане, равноправные жители греческого полиса. Христианское право было ключевым правом тысячелетней истории Европы. С исторической точки зрения современное время есть только лишь нарратив нерелигиозного прочтения права на его вполне религиозно-мифическом пути.

Этическое чувствование права – это также социальное, нормативное чувство и поведение человека. Этический вопрос, связанный с поведением человека, может быть одним из социально значимых, поскольку человек выступает гарантом, обеспечителем, внутренним двигателем своего поступка. При этом возникают и другие этические реакции: отношение к другому как к себе, мысль о том, что то, как я поступаю по отношению к другому, есть я сам. Здесь есть нравственная модель поведения, искреннее следование ей: этическое поведение – одно из наиболее правовых, или нормированных, видов поведения человека.

Таким образом, с политико-правовой точки зрения дуализм права и государства – это поиск первичной категории, попытка сведения одного к другому. Дуализм в рамках принятой стратегии вряд ли преодолим, во всяком случае со стороны государства. Многочисленные

¹ Авторство возводят к сентенциям П. Сира.

теории права исходят из прочтения права через призму государства. Выше приведено некоторое количество аргументов, чтобы пояснить, почему это не так, но, быть может, сто́ит привести еще один, высказанный Г. Кельзенем. По его мнению, государство – это организованная часть правопорядка, покоящегося, в свою очередь, на основной норме. Право может «оправдать» государство только в том случае, если оно предполагается как порядок надлежащий и справедливый тому, характеристикой которого является право [цит. по: 12, с. 39–40].

Список литературы:

1. Скловский, К.И. Собственность в гражданском праве / К.И. Скловский. – М. : Статут, 2010. – 898 с.
2. Малько, А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В. Малько. – М. : Юрист, 2003. – 250 с.
3. Нерсесянц, В.С. Философия права Гегеля / В.С. Нерсесянц. – М. : Юрист, 1998. – 352 с.
4. Бурдьё, П. О государстве : курс лекций в Коллеж де Франс / П. Бурдьё. – М. : Дело, 2017. – 720 с.
5. Судостроительство и правоохранительные органы : учебник / под ред. Л.В. Головки. – М. : Городец, 2020. – 768 с.
6. Новицкий, И.Б. Римское право : учебник / И.Б. Новицкий. – М. : Зерцало, 2007. – 298 с.
7. Марченко, М.Н. Источники права : учебник / М.Н. Марченко. – М. : Норма, 2021. – 672 с.
8. Венгеров, А.Б. Теория государства и права : учебник / А.Б. Венгеров. – М. : Омега-Л, 2017. – 607 с.
9. Шершеневич, Г.Ф. Избранное / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Статут, 2016. – 496 с.
10. Проди, П. История справедливости: от плюрализма форумов к современному дуализму совести и права / П. Проди. – М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2017. – 512 с.
11. Дождев, Д.В. Европейская традиция частного права: исследования по римскому и сравнительному праву / Д.В. Дождев. – М. : Статут, 2021. – Т. I. – 466 с.
12. Зинковский, С.Б. Государство как правопорядок: преодоление дуализма государства и права в учении Г. Кельзена / С.Б. Зинковский, Д.Б. Калиш // Вестник РУДН. Сер.: Государственное и муниципальное управление. – 2015. – № 2. – С. 39–40.

С. М. Евтушенко,
аспирант кафедры служебного
и трудового права Поволжского
института управления
имени П. А. Столыпина РАНХиГС,
нотариус Симферопольского
городского нотариального округа
Республики Крым «Нотариальная
Палата Республики Крым»

S. M. Evtushenko,
Postgraduate Student of the Department
of Service and Labor Law
of the Volga Institute of Management
named after P. A. Stolypin RANEPА,
Notary of the Simferopol City
Notary District Republic of Crimea
«Notary Chamber of the Republic
of Crimea» Evtuhenko44@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-321-329

ОГРАНИЧЕНИЯ, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ НАЛИЧИЕМ СУДИМОСТИ В ПАССИВНОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

Аннотация: в данной статье рассматриваются ограничения, обусловленные наличием судимости за преступления, обладающие повышенной социальной опасностью. Анализируется понятие «судимость» и ее применение в пассивном избирательном праве, включая дифференциацию в уголовном и избирательном законодательстве. Исследуется соразмерность данного ограничения и допустимость пределов усмотрения федерального законодателя при установлении исключений из принципа всеобщности пассивного избирательного права. Актуальность статьи обусловлена необходимостью правового регулирования отдельных аспектов ограничения пассивного избирательного права в части наличия судимости. Цель статьи – рассмотреть обоснованность ограничений пассивного избирательного права при наличии судимости у кандидата, а также пределы данных ограничений. Используемые исследовательские методы – формально-юридический и метод анализа. Автором сделан вывод о том, что действующим правовым регулированием не закреплено единообразное понимание понятия судимости; принципы, закрепленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, корреспондируют специальному законодательству регулирующие ограничения в пассивном избирательном праве и позволяют ограничить доступ лиц, имеющих криминальное прошлое, к осуществлению властных полномочий.

Ключевые слова: пассивное избирательное право, судимость, правовые ограничения, ограничение избирательных прав, социальная опасность.

RESTRICTIONS CAUSED BY A CRIMINAL RECORD IN PASSIVE SUFFRAGE

Abstract: The article deals with the restrictions, conditioned by the criminal record for the crimes which have increased social danger. The concept of «criminal record» and its application in the passive suffrage law including the differentiation in criminal and electoral legislation is analyzed. The proportionality of this restriction and the permissibility of the limits of the discretion of the federal legislator in establishing exceptions to the principle of universality of passive suffrage are investigated. The urgency of the article is caused by the necessity of legal regulation of some aspects of the restriction of the passive suffrage in terms of the presence of a criminal record. The purpose of the article: to consider the validity of restrictions of passive suffrage in the presence of a criminal record of a candidate, as well as the limits of these restrictions. Methods used: formal-legal and

method of analysis. The author makes a conclusion that: the current legal regulation doesn't provide uniform understanding of notion of conviction; principles fixed in part 3 of article 55 of the Constitution of the Russian Federation, correspond to the special legislation regulating restrictions in passive suffrage and allow to limit access of the persons having criminal record to execution of power authority.

Keywords: *passive suffrage, conviction, legal restrictions, restriction of the electoral rights, social danger.*

В данной статье рассматриваются ограничения пассивного избирательного права, обусловленные наличием судимости за преступления, обладающие повышенной социальной опасностью.

Только при выходе на свободу осужденное лицо вновь приобретает ранее ограниченное избирательное право. Одновременно в избирательном законодательстве установлены ограничения, обусловленные наличием на день голосования на выборах неснятой и непогашенной судимости за преступления (тяжкие, особо тяжкие, ряд преступлений средней тяжести), представляющие собой самую обширную часть ограничений, направленных на препятствие проникновению в органы публичной власти граждан, имеющих криминальное прошлое. Их следует отнести к прямым законодательным ограничениям, перечень которых установлен в п. 3.2 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1].

В рамках данного исследования необходимо выяснить соразмерность рассматриваемого ограничения пассивного избирательного права, а также допустимость пределов усмотрения федерального законодателя при установлении исключений из принципа всеобщности пассивного избирательного права.

Отметим, что изначально с введением в 2006 г. п. 3.2 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» исследуемое ограничение касалось только лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и особо тяжких преступлений или совершение преступлений экстремистской направленности в случае наличия у них неснятой или непогашенной судимости [2], однако позже Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ [3] избирательное законодательство было изменено в сторону ужесточения ограничений, что, по сути, лишило пассивного избирательного права лиц, осужденных когда бы то ни было к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений.

Примечательно то, что данный вопрос стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который признал обязанность законодателя учитывать не только юридическую, но и социальную оправданность тех или иных ограничений, вводимых в соответствие с конституционно одобряемыми целями, обозначенными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ [4].

При этом Конституционный Суд РФ признал несоответствующим Конституции бессрочное недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, подчеркнув, что бессрочное лишение пассивного избирательного права возможно лишь для осужденных на пожизненный срок [5]. Данная правовая позиция нашла отражение в положениях избирательного законодательства, в соответствии с которыми установлены конкретные сроки ограничения пассивного избирательного права (пп. «а. 1», «а. 2», «б. 1» п. 3.2 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

В научной литературе подход законодателя в решении вопроса об ограничениях, в реализации пассивного избирательного права, обусловленных наличием судимости, отмечается компромиссным, где, с одной стороны, претенденты на занятие выборной должности имеющие судимость, не лишаются пожизненного права выдвигать свою кандидатуру, а с другой стороны, – ограничение пассивного избирательного права не ограничивается сроком отбытия наказания, а охватывает и довольно длительный период после снятия и погашения судимости [6, с. 30] (десять лет со дня снятия или погашения судимости за совершение тяжких преступлений; пятнадцать лет – за совершение особо тяжких преступлений – пп. «а. 1», «а. 2» п. 3.2 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). Существует мнение о том, что и в этом случае, учитывая отбывание наказания и срок судимости, а также законодательное ограничение пассивного избирательного права за совершение тяжких и особо тяжких преступлений 10 и 15 лет, фактически речь идет о пожизненном лишении пассивного избирательного права [7, с. 108].

Оценивая обоснованность данного ограничения, следует отметить, что оно совместимо с закрепленными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ принципами ограничения прав и свобод граждан в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, а также прав и законных интересов других лиц.

На практике нередко поднимается вопрос: обязан ли кандидат на замещение выборных должностей указывать факт наличия судимо-

сти, если он освобожден от наказания по амнистии или помилованию. Эта проблема связана с разным толкованием понятием «судимость» в уголовном праве и избирательном законодательстве. Необходимо выяснить то, не расширяет ли избирательное право понятие «судимость», по сравнению с тем, как оно сформулировано в уголовном законодательстве.

В ст. 86 Уголовного кодекса Российской Федерации, посвященной судимости, не дается определение данной категории. Следует отметить то, что на отсутствие в законодательстве о выборах такой отсылки к уголовно-правовой дефиниции как «судимость» обращал внимание и Конституционный Суд РФ, указывая, что в связи с этим данное понятие может быть осмыслено только с опорой на Уголовный кодекс РФ [8].

Понятие «судимость» не обрело однозначного толкования и в уголовно-правовой литературе. По мнению А.В. Наумова, судимость – особое правовое положение лица, признанного судом виновным в совершении преступления и подвергнутого за него уголовному наказанию [9, с. 502–503].

К.Ф. Шергина определяет судимость как одновременно и особо правовое состояние осужденного, и одно из последствий факта осуждения [10].

Исследуя данный вопрос, обратим внимание на определение судимости, данное А.И. Коробеевым, в качестве которого автор понимает возникающий с момента осуждения виновного комплекс ограничений его прав и свобод и возложения на него законом дополнительных обязанностей, в течение установленного законом срока [11, с. 1046].

Последствия судимости в юридической литературе подразделяют на последствия общеправового и уголовно-правового характера [12, с. 31–77].

Наличие судимости действительно требует социального контроля за посткриминальным поведением лица, совершившего преступление. Что касается правовых последствий, помимо последствий уголовно-правового характера, судимость порождает многочисленные правовые ограничения в сфере различных отраслей права.

Следует отметить то, что в уголовном праве законодатель связывает окончание судимости с ее погашением, снятием и освобождением от наказания. Так, п. 2 ст. 86 УК РФ гласит, что «лицо, освобожденное от наказания, считается несудимым».

Однако согласно нормам избирательного законодательства сообщение кандидатом избирателю о факте совершения последним того или иного преступления, установленного приговором, явля-

ется одним из условий реализации им пассивного избирательного права.

В результате складывается ситуация, при которой положения избирательного законодательства, требующие лишения избирательных прав граждан ранее осужденных к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений в течение 10 или 15 лет соответственно после снятия или погашения судимости (пп. «а. 1» и «а. 2» п. 3.2 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ), не согласуются с положениями ч. 6 ст. 86 УК РФ, предусматривающими то, что погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью, а лицо, судимость которого снята или погашена, считается несудимым (ч. 2 ст. 86 УК РФ).

Как указал Конституционный Суд РФ, необходимость соблюдения баланса публичных и частных интересов требует установления жестких преград, препятствующих приходу к власти лиц, пренебрегающих законом.

Установленное ограничение позволяет не только дать оценку кандидату и составить мнение о нем, но оно преследует и конституционно значимые цели повышения конституционной ответственности и действенности принципов правового демократического государства, повышения доверия граждан к институтам представительной демократии, сохранения и надлежащего функционирования публичного правопорядка [13]. Вследствие этого можно констатировать то, что понятие «судимость» дифференцируется в уголовном и избирательном законодательстве. При этом понятие судимости в избирательном праве расширено по сравнению с уголовным законом.

В связи с тем, что в данном исследовании установлено то, что к понятию «судимость» в правовой науке не определен конкретный подход, представляется необходимым рассмотреть различные научные точки зрения.

К выводу о неоднозначном толковании понятия «судимость» приходит и Н.Ю. Турищева, которая полагает, что допустимое подчас смешение уголовно-правового и общеправового содержания понятия судимости при отсутствии четких критериев их разграничения для целей избирательного законодательства способно вызвать диаметрально противоположные подходы к оценке сходных обстоятельств» [14, с. 64–67]. Позиция данного автора представляется обоснованной, принимая во внимание отсутствие законодательного закрепления понятия «судимость», что, в свою очередь, может породить правовую неопределенность не только в индивидуальных случаях, но и создать негативную практику избирательных комиссий. При таких обстоя-

тельствах лицо, претендующее на выборную должность, вынуждено обращаться в судебные органы за защитой нарушенных прав.

По мнению Т.Г. Понятовской, все нормы о судимости (не только уголовно-правовые) решают одну социально-политическую задачу. Система уголовно-правовых норм о судимости проявляет различные ее уголовно-правовые значения лишь постольку, поскольку участие уголовного права в решении социально-политических задач ограничено теми немногими инструментами, которыми оно обладает (криминализация, пенализация, индивидуализация ответственности посредством институтов Общей и Особенной частей уголовного права, посткриминальный контроль) [15, с. 37–43].

С точки зрения данного автора, уголовно-правовое направление ограничено своим инструментарием. В связи с этим рационально предложить законодателю в разрешении вопроса о подходе к пониманию понятия «судимость» в избирательном праве применять общеправовой инструментарий, представляющийся более гибким и способным адаптироваться к более узкой интересующей нас отрасли.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал в своих решениях то, что судимость – это в первую очередь уголовно-правовой институт, имеющий значение для целей реализации уголовной ответственности, однако за пределами уголовно-правового регулирования судимость приобретает автономное значение и влечет за собой не уголовно-правовые, а общеправовые, опосредованные последствия, которые устанавливаются не Уголовным кодексом РФ, а иными федеральными законами исходя из природы и специфики регулирования соответствующих отношений, не предполагающих ограничений уголовно-правового характера.

В работах приведенных авторов, а также исследователей [16, 17], выделим рациональный подход к пониманию сущности понятия «судимость» и неразрывную связь с уголовным правом. Во избежание диаметрально противоположного понимания исследуемого понятия, а также используя общеправовой инструментарий и принимая во внимание практику Конституционного суда РФ, представляется необходимым для избирательного права в исследуемой позиции изложить дефиницию «судимость» как последствия правового характера, представляющие собой ограничение избирательных прав граждан в течение установленного избирательным законодательством срока.

Отметим, что от 23 мая 2020 г. был принят Федеральный закон № 153-ФЗ [18], которым был расширен круг лиц, ограниченных в реализации пассивного избирательного права в связи с наличием

судимости. В результате ограничения затронули не только лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, но и преступления средней тяжести.

Можно говорить о том, что данного перечня недостаточно, учитывая, что в основу классификации преступлений может быть положена специфика родового и видового объектов преступных посягательств, указанный перечень не включает преступления, видовым объектом которых являются половая неприкосновенность и половая свобода личности (за исключением половой неприкосновенности несовершеннолетних); интересы службы в коммерческих и иных организациях, безопасность движения и эксплуатация транспорта; государственная власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления; преступления, родовым и видовым объектом которых является военная служба.

В условиях тенденции к расширительному толкованию нормы ч. 2 ст. 32 Конституции РФ можно предположить то, что в перспективе указанный перечень преступлений может быть дополнен новыми составами, например: ч. 1 ст. 285 – злоупотребление должностными полномочиями, ч. 1 и ч. 2 ст. 285.1 – нецелевое расходование бюджетных средств, ч. 1 ст. 286.1 – превышение должностными полномочиями и др.).

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Предлагается понимать «судимость» как последствия правового характера, представляющие собой ограничение избирательных прав граждан в течение установленного избирательным законодательством срока.

2. Обосновано то, что понятие «судимость» дифференцируется в уголовном и избирательном законодательстве. Понятие судимости в избирательном праве расширено по сравнению с тем, как оно сформулировано уголовным законом. В связи с чем предлагается на законодательном уровне закрепить понятие судимости в избирательном праве, которое позволит использовать его в общеправовой специфике, не опираясь на уголовно-правовой оттенок исследуемого понятия.

3. Выявлено то, что ограничение, обусловленное наличием судимости за преступления, обладающие повышенной социальной опасностью, совместимо с закрепленными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ принципами ограничения прав и свобод граждан в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, а также прав и законных интересов других лиц, поскольку позволяет не допустить в публичную власть кандидатов с криминальным прошлым.

Список литературы:

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/ (дата обращения: 20.01.2023).

2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 50, ст. 5303.

3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 19, ст. 2274.

4. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 1 и подпункта «а» пункта 8 статьи 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого : постановление Конституционного Суда РФ от 22 июня 2010 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 27, ст. 3552.

5. По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова : постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 43, ст. 5622.

6. Комкова, Г.Н. Судимость кандидата на выборную должность: российская практика / Г.Н. Комкова, М.А. Липчанская // Вестник института законодательства РК. – 2018. – № 1 (50). – С. 26–33.

7. Осадчая, Н.Г. Правовое состояние судимости в России: временная мера или пожизненное клеймо? / Н.Г. Осадчая, Ю.И. Блохин // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2018. – № 2. – С. 108–110.

8. По жалобе гражданина Барсукова Александра Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 58 статьи 2 и пунктом 2.1 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : определение Конституционного Суда РФ от 10 марта 2016 г. № 450-О// Вестник Конституционного Суда РФ. – 2016. – № 6.

9. Наумов, А.В. Российское уголовное право. Общая часть : курс лекций / А.В. Наумов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : БЕК, 2000.

-
10. Шергина, К.Ф. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: с учетом судебной практики / К.Ф. Шергина. – М. : [б. и.], 1999.
11. Полный курс уголовного права : в 5 т. / под ред. А.И. Коробеева. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – Т. 1: Преступление и наказание. – 1131 с.
12. Понятовская, Т.Г. Правовое значение судимости / Т.Г. Понятовская, Г.Х. Шаутаева. – Ижевск : Детектив-информ, 2003. – 240 с.
13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 12, ст. 1787.
14. Турищева, Н.Ю. Судимость как элемент правового статуса кандидата в депутаты: вопросы правоприменения / Н.Ю. Турищева // Российская юстиция. – 2015. – № 7. – С. 64–67.
15. Понятовская, Т.Г. О понятии судимости ее институциональном значении / Т.Г. Понятовская // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 10. – С. 37–43.
16. Худолей, Д.М. Реализация основных принципов избирательного права в избирательных системах / Д.М. Худолей, К.М. Худолей // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2020. – № 3. – С. 442–475.
17. Нечепуренко, А.А. Пределы правоограничений, устанавливаемых для лиц, совершивших преступления / А.А. Нечепуренко // Российский девиантологический журнал. – 2021. – № 1 (2). – С. 314–325.
18. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 26 мая 2021 г. № 153-ФЗ. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_384908/ (дата обращения: 20.01.2023).

Е. Н. Ружьева,
*соискатель кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии*

E. N. Ruzheva,
*Competitor of the Department
of Financial, Banking and Customs Law
named after Professor Nina Ivanovna
Khimicheva, Saratov State Law Academy
ruzheva.katerina@bk.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-330-338

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ КОМПАНИИ КАК ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА И СУБЪЕКТЫ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ ПОДХОД

Аннотация: актуальность статьи связана с необходимостью раскрытия особенностей финансово-правового регулирования деятельности публично-правовых компаний, посредством которых государство реализует свои публичные функции в различных сферах. Целью статьи является исследование теоретико-правовых аспектов деятельности публично-правовых компаний как юридических лиц публичного права и субъектов финансовых правоотношений. Для решения поставленных задач использовались общенаучные (анализ, синтез, сравнение, обобщение), историко-правовые и формально-юридические методы. Автором исследованы различные научные подходы к определению понятия «юридическое лицо публичного права» и применение его к публично-правовым компаниям с учетом сущности данного вида некоммерческих организаций. Обосновано, что деятельность публично-правовых компаний относится к предмету финансово-правового регулирования, поскольку касается движения децентрализованных фондов публичного характера с целью обеспечения публичных интересов. Сделан вывод, что публично-правовые компании, вступая в процессе своей деятельности в налоговые, бюджетные, валютные и иные правоотношения, легитимно становятся субъектами финансовых правоотношений.

Ключевые слова: публично-правовая компания, публичное право, финансовое право, финансовые правоотношения, субъект, юридическое лицо.

PUBLIC LAW COMPANIES AS LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW AND SUBJECTS OF FINANCIAL LEGAL RELATIONS: THEORETICAL LEGAL APPROACH

Abstract: the relevance of the article on distribution, taking into account the peculiarities of financial and legal regulation of the activities of public law companies, through which the state implements public functions at various scales. The purpose of the article is to study the theoretical and legal aspects of the activities of public companies as legal entities of public law and subjects of financial legal relations. Achievement of the tasks set using general scientific methods (analysis, synthesis, comparison) and the formal legal method. The author of the study considered various scientific approaches in choosing the concept of “legal entity of public law” and its application to public law companies with the essence

of this type of non-profit organizations. Justified that the activities of public law companies are related to subject financial and legal regulation, since we are talking about the movement of decentralized public associations in order to ensure public interests. It is concluded that public companies, entering into the process of their activities in tax, budgetary, currency and other legal relations, legitimately become the subject of consideration of financial legal relations.

Keywords: *public law company, public law, financial law, financial legal relationship, entity, legal entity.*

Важным элементом государственной политики на современном этапе ее развития стало создание публично-правовых компаний, активное расширение масштабов и направлений их деятельности. Данная новая форма юридического лица публичного права – шаг к эффективной реализации государством национальной политики и своих публичных функций. Несомненно, главным направлением деятельности государства является образование (формирование), распределение и использование публичных финансовых ресурсов [1, с. 28, 35], что традиционно осуществлялось через централизованные государственные денежные фонды (федеральный и региональный бюджеты и государственные внебюджетные фонды) и децентрализованные государственные денежные фонды (фонды государственных предприятий, учреждений и организаций).

Однако указанные организационно-правовые формы юридических лиц не всегда удачны для реализации государственного участия в гражданском обороте и решения различных управленческих задач, потому как обладают ограниченными полномочиями по распоряжению имуществом и оказываются не в состоянии оперативно реагировать на различные возникающие в их финансовой деятельности проблемы [2, с. 3].

В современном Российском государстве наблюдается тенденция к увеличению числа субъектов права, которые, не являясь государственными органами, реализуют публичные функции. Следует согласиться с мнением, что в настоящее время «государство активно занимается поиском форм собственного участия в предпринимательской деятельности, нацеленной на реализацию публичных функций (когда государственные ресурсы вкладываются в развитие того или иного сектора экономики, благодаря чему появляется некоторая прибыль, но которая, в свою очередь, не является самоцелью). Публичные функции с течением времени видоизменяются, что предопределяет изменение и форм участия в их реализации» [3]. Эффективность деятельности данных субъектов и их востребованность стала пока-

затем определенного уровня социально-экономического развития нашей страны.

В 2007 г. для реализации публичных задач в качестве новых субъектов финансовой деятельности были созданы государственные компании и государственные корпорации – «Фонд содействия реформированию ЖКХ» [4], «Ростех» [5], «Роснано» [6], «Росатом» [7], «Внешэкономбанк» [8] и др. Осуществляя эффективное управление и использование государственного имущества, они на определенном этапе развития экономики смогли обеспечить реализацию делегированных публичных функций и достижение определенных социально значимых целей.

Однако со временем стало понятно, что в юридическом оформлении деятельности государственных корпораций и государственных компаний существует ряд проблем. К ним, в частности, можно отнести: отсутствие должного контроля за деятельностью государственных корпораций, что в ряде случаев приводило к неэффективному использованию переданного им государственного имущества; узкий круг полномочий государственных корпораций и государственных компаний; отсутствие системы комплексного целевого планирования; отсутствие у государственных корпораций и государственных компаний собственных учредительных документов; низкую эффективность управления собственностью в рамках государственной компании в сравнении с частным бизнесом и нецелевое использование выделяемых ресурсов, потенциально высокую коррупционную емкость института государственных корпораций [9, с. 99].

Решением данных проблем стало создание новых субъектов публичного права – публично-правовых компаний, которые законодательно появились с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10]. Несомненно, их появлению предшествовал довольно долгий путь от развития и признания самой категории «юридическое лицо публичного права» до активного использования данной организационной формы в процессе реализации публичных функций в различных областях экономики в настоящее время [11–13].

Для понимания природы публично-правовых компаний как субъекта публичного (в том числе финансового) права необходимо рассмотреть исторические и теоретические предпосылки его появления. В отечественной науке много лет активно ведутся дискуссии относительно теоретической конструкции юридического лица публичного права (публичного юридического лица) [14–17]. Исторически деление

юридических лиц на публичные и частные закрепили древние римляне. Частными считались отношения, в которых люди отстаивали семейные или индивидуальные интересы. «Если же отношение затрагивало интересы римского народа, то оно рассматривалось с точки зрения публичных интересов, а его нормативной основой выступала формализованная воля всего народа – публичный закон» [18, с. 117].

Следует заметить, что «в отечественной юридической науке советского периода последовательно отрицалось наличие какой бы то ни было необходимости в разделении юридических лиц на публичные и частные (или юридические лица частного и публичного права)» [19, с. 101–102]. По этому пути первоначально шло и законодательство России. В конце 1990-х – начале 2000-х гг. в нашей стране появлялось большое количество новых организационно-правовых форм и видов юридических лиц. Несомненно, категория «юридическое лицо» является понятием гражданского права, занимающим особое место в понятийном аппарате. Однако единое мнение и понятие юридического лица публичного права в цивилистике и иных отраслях права до сих пор отсутствует.

Одни ученые подразделяют юридических лиц на «частные и публичные, к которым относят казну, ведомства, учреждения, обладающие обособленным имуществом, и органы местного самоуправления, юридические лица, созданные исторически либо законодателем помимо воли частных лиц» [20, с. 155]. По мнению других, публичными юридическими лицами можно назвать «корпорации (сословные, земские и городские), которые существовали на постоянной основе, осуществляли вверенную им функцию государственного управления и фактически являлись частью государственного аппарата» [21, с. 169]. По своей сущности они отличались от организаций, созданных с конкретными целями и на определенный промежуток времени. Третьи ученые наделяют статусом юридического лица публичного права «некоммерческие организации, органы публичной власти, территориальные публичные коллективы, государственные (муниципальные) предприятия и государственные образования» [22, с. 101–128].

Юридические лица, конечно же, не ограничивались участием только в гражданских правоотношениях. Эволюционирующее понятие юридического лица публичного права весьма востребовано и другими отраслями и весьма широко ими используется. В частности, речь идет о таких правоотношениях, как финансовые, налоговые, бюджетные. На данный момент о нормативном закреплении понятия «юридическое лицо публичного права» идут большие научные споры. Новая волна дискуссий возникла после упоминания данного термина в офици-

альном документе – первоначально в п. 7.2.4 раздела III Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации [23].

Немного позднее, в экспертном заключении по первоначальному проекту федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», можно проследить намерение законодателя закрепить категорию юридического лица публичного права с возможностью преобразовать в них государственные корпорации [24].

Последним шагом стали, в рамках доработки проекта федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также отдельные законодательные акты Российской Федерации» [25], данные Президентом и Правительством РФ в 2012 г. соответствующие поручения о подготовке изменений в Гражданский кодекс РФ, предусматривающих введение новой организационно-правовой формы унитарной некоммерческой организации – публично-правовая компания [26, подп. «а» п. 1; 27, п. 2].

Согласно п. 5 ст. 2 Федерального закона «О публично-правовых компаниях и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «публично-правовая компания может быть создана в целях проведения государственной политики, предоставления государственных услуг, управления государственным имуществом, обеспечения модернизации и инновационного развития экономики, осуществления контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики, реализации особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов, а также в целях выполнения иных функций и полномочий публично-правового характера» [10].

Следует отметить ряд несомненных преимуществ публично-правовых компаний перед государственными компаниями и государственными корпорациями. Функционирование публично-правовых компаний регулируется федеральным законом, более полно закрепляющим многие аспекты их деятельности. Однако они могут создаваться на основании не только федерального закона, но и указа Президента РФ. Они имеют собственный устав, что позволяет сопоставить их с другими юридическими лицами. У всех публично-правовых компаний закреплено наличие исполнительного органа. Они могут выступать учредителем ассоциаций (союзов), коммерческих организаций и т.д.

«Участие в различных видах финансовых правоотношений (бюджетных, налоговых и др.) характеризует публично-правовую компанию как особого субъекта финансового права. Для этого она наделяется специальной правосубъектностью, которая выражается в предоставлении соответствующих полномочий (прав и обязанностей, необходимых для осуществления своих задач и функций), закрепленных в регулирующих ее деятельность нормативных правовых актах. Исходя из общепринятого тезиса об экономическом (денежном) характере финансовых правоотношений, можно утверждать, что большинство финансовых правоотношений с участием публично-правовой компании связано с ее имуществом.

Для выполнения возложенных на нее функций и осуществления своих полномочий публично-правовая компания наделена имуществом, которое может формироваться за счет как имущественного взноса Российской Федерации, так и имущества, полученного в порядке правопреемства от других юридических лиц, поскольку публично-правовая компания может быть создана путем реорганизации государственной корпорации, государственной компании, акционерного общества, единственным участником которого является Российская Федерация, а также некоммерческой организации, уполномоченной Правительством РФ на осуществление функций по формированию компенсационного фонда долевого строительства. Кроме того, источниками формирования имущества публично-правовой компании могут быть добровольные имущественные взносы, доходы, полученные от осуществления своей деятельности, а также иные не запрещенные законодательством РФ поступления. Следует отметить, что публично-правовая компания может получать средства из федерального бюджета, которые также включены в состав ее имущества. Основания и порядок их предоставления определяется бюджетным законодательством РФ. Из этого следует, что публично-правовая компания наделяется соответствующим бюджетно-правовым статусом неучастника бюджетного процесса и выступает участником бюджетных правоотношений» [28, с. 152].

Публично-правовая компания также участвует в налоговых правоотношениях, связанных с уплатой налогов, сборов и страховых взносов (например, налога на прибыль организаций при получении дохода от своей деятельности), и выполняет функцию налогового агента.

В отношении публично-правовой компании уполномоченными органами (например, Счетной палатой РФ [29, ст. 15]) проводится государственный (муниципальный) финансовый контроль с возможностью запросов отчетов службы внутреннего аудита компании. Годовая

консолидированная финансовая отчетность и годовая бухгалтерская (финансовая) отчетность подлежат обязательному аудиту, что также может характеризовать публично-правовую компанию как субъекта финансовых правоотношений.

Список литературы:

1. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : Инфра-М, 2020. – 800 с.
2. Стриханова, Д. М. Государственные корпорации как субъекты финансовых правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. М. Стриханова. – М., 2010. – 22 с.
3. Романовская, О. В. Публично-правовые компании: новеллы в системе юридических лиц / О. В. Романовская // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». – 2017. – Т. 5, № 1 (17). – URL: http://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/romanovskaya_ov_17_1_03.pdf (дата обращения: 04.05.2023).
4. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства : федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (в ред. от 19 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 30, ст. 3799; 2022. – № 52, ст. 9372.
5. О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» : федеральный закон от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 48, ч. 2, ст. 5814; 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5053.
6. О Российской корпорации нанотехнологий : федеральный закон от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ (в ред. от 31 мая 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 30, ст. 3753; 2010. – № 23, ст. 2789.
7. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 49, ст. 6078; 2022. – № 29, ч. 3, ст. 5238.
8. О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 22, ст. 2562; 2022. – № 29, ч. 3, ст. 5238.
9. Федорова, И. А., Публично-правовые компании как новый способ участия Российской Федерации в гражданско-правовых отношениях / И. А. Федорова, А. В. Еремеев // Экономика. Право. Общество. – 2018. – № 3 (15). – С. 98–103.
10. О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27, ч. 1, ст. 4169; 2022. – № 1, ч. 1, ст. 18.
11. Пастушенко, Е. Н. К вопросу о юридической личности Центрального банка Российской Федерации / Е. Н. Пастушенко // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. – 2006. – № 5. – С. 295–303.

12. Рыбакова, С.В. Юридические лица как субъекты публичного права / С.В. Рыбакова // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. – 2009. – № 28 (161). – С. 96–101.

13. Землянская, Н.И. Публично-правовая природа фонда страхования вкладов / Н.И. Землянская // Банковское право. – 2014. – № 6. – С. 18–22.

14. Болдырев, В.А. О «юридических лицах» публичного права / В.А. Болдырев // Журнал российского права. – 2008. – № 11. – С. 127–134.

15. Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2005. – № 5. – С. 16–26.

16. Чиркин, В.Е. Юридическое лицо в общественных отношениях, регулируемых публичным правом / В.Е. Чиркин // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2008. – № 2. – С. 3–12.

17. Грицай, Н.В. Юридические лица публичного права: проблемы определения правового статуса / Н.В. Грицай // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. – 2016. – № 1–2 (18). – С. 99–107.

18. Дождев, Д.В. Римское частное право : учебник для вузов / Д.В. Дождев ; под ред. В.С. Нерсесянца. – М. : ИНФРА-М : НОРМА, 2022. – 784 с.

19. Усков, О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды / О.Ю. Усков // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 101–111.

20. Шершеневич, Г.Ф. Избранное. Т. 5. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич ; вступ. слово, сост.: П.В. Крашенинников. – М. : Статут, 2017. – 832 с.

21. Суворов, Н.С. Об юридических лицах по римскому праву / Н.С. Суворов. – М. : Печатня А.И. Снегиревой, 1900. – 198 с.

22. Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. – М. : Норма, 2007. – 352 с.

23. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, одобрен. Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г. // Вестник ВАС РФ. – 2009. – № 11.

24. Экспертное заключение Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства по проекту федерального закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 сентября 2012 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект федерального закона № 47538-6. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Поручение Президента РФ от 17 июля 2012 г. № Пр-1793П. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Поручение Правительства РФ от 26 июля 2012 г. № РД-П7-4309. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Ружьева, Е. Н. Правосубъектность публично-правовых компаний / Е. Н. Ружьева // Правосубъектность участников финансовых правоотношений и ее трансформация в условиях цифровой экономики : сборник по материалам VI Саратовских финансово-правовых чтений научной школы имени Н. И. Химичевой – Международной научно-практической конференции в рамках Саратовского международного юридического форума, посвященного 90-летию юбилею Саратовской государственной юридической академии (9 июня 2021 г., Саратов) / [под ред. Е. В. Покачаловой]. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. – С. 151–153.

29. О Счетной палате Российской Федерации : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1649; 2023. – № 1, ч. 1, ст. 16.

С. С. Терещук,
соискатель кафедры
административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

S.S. Tereshchuk,
Applicant of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
justiciya1506@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-339-346

К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ СТАДИЙ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О КОРРУПЦИОННЫХ НАРУШЕНИЯХ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению системы стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе. Цель статьи заключается в определении перечня стадий рассматриваемого производства и выявления их особенностей. Достижению цели способствовало использование общенаучных методов познания (анализ, синтез) и формально-юридического метода. Сделан вывод о том, что систему стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе в настоящее время составляют стадия возбуждения дисциплинарного производства, стадия рассмотрения дела, стадия реализации мер дисциплинарной ответственности. Доказана необходимость правового закрепления обязательности проведения заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях.

Ключевые слова: коррупционное правонарушение, стадии, служебно-дисциплинарное производство, проверка, пересмотр.

ON THE ISSUE OF THE SYSTEM OF STAGES OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS IN CASES OF CORRUPTION VIOLATIONS

Abstract: the article is devoted to the consideration of the system of stages of disciplinary proceedings in cases of corruption offenses in the public service. The purpose of the article is to determine the list of stages of the production under consideration and to identify their features. The achievement of the goal facilitated by the use of general scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and the formal legal method. It concluded that the system of stages of disciplinary proceedings in cases of corruption offenses in the public service currently consists of the stage of initiating disciplinary proceedings, the stage of considering the case, and the stage of implementing disciplinary measures. The necessity of legal consolidation of the obligation to hold a meeting of the commission on compliance with the requirements for the official conduct of federal civil servants and the settlement of conflicts of interest in the framework of disciplinary proceedings in cases of corruption offenses proved.

Keywords: corruption offense, stages, service and disciplinary proceedings, verification, revision.

Служебно-дисциплинарное производство представляет собой деятельность по применению руководителями, наделенными полномочиями приема на должность государственной службы, к лицам, совершившим дисциплинарный проступок, дисциплинарных взысканий [1, с. 194]. Разновидностью служебно-дисциплинарного производства выступает дисциплинарное производство по делам о коррупционных правонарушениях.

Как всякий вид административного производства, оно складывается из ряда последовательных стадий. Вместе с тем в настоящее время законодательные акты, посвященные правовой регламентации прохождения государственной службы различных видов, не содержат перечня стадий ни служебно-дисциплинарного производства, осуществляемого по общим основаниям, ни рассматриваемого вида административно-юрисдикционного производства.

При решении вопроса о структуре стадий административного производства прежде всего необходимо выявить основание для их разграничения.

Так, большинство ученых в качестве существенного признака стадии называют наличие у нее специфической цели или задачи [2, с. 77; 3, с. 307; 4, с. 90; 5, с. 164–190]. Данная позиция исследователей представляется обоснованной, поскольку цели и задачи выступают существенным признаком, который позволяет отграничить одну стадию производства от другой.

Нужно отметить, что стадия административного производства является юридической категорией, в связи с чем ее цель должна быть юридически значимой, а именно выражаться в достижении конкретного правового результата.

Так, по мнению В.М. Горшенева, стадия процесса – это «динамическая относительно замкнутая совокупность закрепленных действующим законодательством способов, методов, форм, выражающих строгое и неуклонное осуществление процедурно-процессуальных требований, пространственно-временные аспекты процессуальной деятельности и обеспечивающих логико-функциональную последовательность совершения конкретных действий, направленных на достижение конечного, материально обусловленного правового результата» [6, с. 185].

Н.И. Матузов, А.В. Малько рассматривают стадии в качестве относительно самостоятельных этапов, направленных на совершение строго определенных правовыми нормами юридических действий [7, с. 442–444].

Следовательно, процессуальные действия участников производства направлены на достижение правового результата. В свою очередь, его достижение обуславливает завершение соответствующей стадии.

Считаем, что, будучи правовым, такой результат должен быть закреплён в конкретном юридическом документе, который составляется по окончании стадии.

При анализе совокупности стадий административного производства следует также обратить внимание на то, что административный процесс по своей сущности есть правоприменительная деятельность, которая осуществляется в определенной последовательности, а в юридической науке выделяется ряд относительно самостоятельных этапов данной деятельности.

В частности, И. Я. Дюрягин в качестве базовых стадий правоприменительной деятельности рассматривал установление фактических обстоятельств дела и выбор нормы права, подлежащей применению, в целях разрешения дела по существу [8, с. 51–52].

Между тем следует отметить, что правоприменительный акт должен быть обязательно реализован. В связи с этим представляется обоснованной позиция ученых, которые к стадиям правоприменительной деятельности относят также стадию реализации такого акта [9, с. 535; 10, с. 119; 11, с. 10].

Конкретизируя этапы правоприменительной деятельности относительно содержания административно-юрисдикционного производства, исследователи, как правило, выделяют четыре стадии: возбуждение дела, его рассмотрение, исполнение принятого решения и факультативную стадию – пересмотр решения по делу [12, с. 221; 13, с. 7–8; 14, с. 73].

В структуру служебно-дисциплинарного производства как вида административно-юрисдикционного производства большинство ученых-юристов также включают три основные стадии: возбуждение дела; рассмотрение дела и принятие решения; исполнение принятого решения [15, с. 494; 16, с. 28–33; 17, с. 40; 18, с. 63; 19, с. 19–20].

В качестве факультативных стадий отдельные исследователи выделяют служебную (дисциплинарную) проверку и пересмотр решения по делу [20, с. 141; 21, с. 142].

При решении вопроса о перечне стадий дисциплинарного производства стоит также обратить внимание на то, какие задачи оно преследует. В качестве таковых в юридической науке выделяется своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела; разрешение его в точном соответствии

с законодательством; обеспечение исполнения вынесенного по делу решения [22].

Необходимость реализации данных задач обуславливает обязательность существования в структуре дисциплинарного производства стадии возбуждения дела, стадии его рассмотрения и стадии реализации мер дисциплинарной ответственности.

Стадия возбуждения дела – начальный этап служебно-дисциплинарного производства. Э.Л. Лещина выделяет такие задачи стадии возбуждения дисциплинарного производства, как выявление, прием, регистрация сведений о факте дисциплинарного проступка; истребование объяснения об обстоятельствах его совершения; доказывание наличия или отсутствия юридически значимых фактов и обстоятельств и их документальное закрепление [23, с. 26].

Особенностью стадии возбуждения дисциплинарного производства по факту совершения государственным служащим коррупционного правонарушения выступает обязательность проведения проверки достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению (далее – проверка). Такая проверка имеет отличия от служебной проверки, которая осуществляется в рамках служебно-дисциплинарного производства по общим основаниям.

Терминологическое различие «служебная проверка» и «проверка» обусловлено разницей их субъектов и особым механизмом проведения данных проверок. В отличие от служебной проверки проверка в рамках производства по делам о коррупционных правонарушениях осуществляется подразделением кадровой службы, доклад которой может быть направлен в аттестационную комиссию. Данный субъект не участвует в дисциплинарном производстве, осуществляемом в общем порядке. Кроме того, такая проверка – обязательный этап стадии возбуждения дела.

Законодательные акты, регламентирующие порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения, предусматривают возможность направления результатов проверки на рассмотрение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов. В настоящий момент рассмотрение результатов проверки данной комиссией является факультативным этапом стадии возбуждения дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях.

В то же время в соответствии с Указом Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» [24] задача комиссии – содействие государственным органам в обеспечении соблюдения государственным служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции. На заседании комиссии рассматривается вопрос о соблюдении государственным служащим требований к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов. По итогам заседания может быть принято решение рекомендовать руководителю применить к государственному служащему конкретную меру дисциплинарной ответственности.

Таким образом, проведение заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов позволяет повысить объективность последующего принятия решения посредством всестороннего исследования материалов проверки. В связи с этим существующее правовое закрепление факультативного характера данного этапа представляется противоречащим принципам объективности и всесторонности рассмотрения дела, обоснованности дисциплинарного взыскания.

Стадия рассмотрения дисциплинарного дела в науке имеет различные наименования: стадия рассмотрения материалов по дисциплинарному проступку и принятие по ним решения; стадия рассмотрения дела о дисциплинарном проступке и принятия по нему решения; издание приказа по дисциплинарному делу или прекращение дисциплинарного дела. Тем не менее общепринятой позицией ученых является то, что на данной стадии дело рассматривается и разрешается по существу в целях решения вопроса о возможности применения дисциплинарного взыскания.

Заключительный этап производства в юридической науке именуют стадией исполнения решения по делу; стадией исполнения дисциплинарного взыскания; стадией исполнения решения о наложении дисциплинарного взыскания. Данную стадию следует рассматривать в качестве этапа, направленного на реализацию мер дисциплинарной ответственности за совершение дисциплинарного проступка или дисциплинарного коррупционного правонарушения. Отличительным признаком стадии исполнения в рамках дисциплинарного производства

по делам о коррупционных правонарушениях признается отсутствие возможности досрочного снятия примененного дисциплинарного взыскания.

Что касается этапа пересмотра решения о дисциплинарном взыскании, в юридической науке он носит различные наименования. Ряд авторов называют его стадией обжалования (опротестования) постановления по делу, иные исследователи – стадией обжалования (опротестования) и пересмотра постановления по делу, стадией пересмотра дела и вынесения решения, стадией пересмотра решения о наложенном дисциплинарном взыскании в соответствии с жалобой государственного служащего. Между тем, поскольку цель рассматриваемого этапа – решение вопроса о законности, обоснованности и справедливости примененного дисциплинарного взыскания, наиболее обоснованным является его наименование как «пересмотр решения о дисциплинарном взыскании».

Нередко рассматриваемый этап понимается как факультативная стадия производства [25]. Однако стоит согласиться с мнением М.В. Преснякова о том, что цели дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях и служебного спора не совпадают: в первом случае речь идет о вынесении решения о наложении дисциплинарного взыскания на государственного служащего, а во втором – о защите прав и интересов лиц, участвующих в споре [26]. Процессуальная деятельность по оспариванию вынесенного в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях решения также имеет самостоятельный характер и не может быть включена в его структуру.

Подводя итог, нужно сделать следующие выводы.

Систему стадий дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях на государственной службе составляют стадия возбуждения дисциплинарного производства, стадия рассмотрения дела, стадия реализации мер дисциплинарной ответственности.

Факультативный характер этапа заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов противоречит принципам объективности и всесторонности рассмотрения дела, обоснованности дисциплинарного взыскания. В связи с этим необходимо правовое закрепление обязательности проведения данного заседания в рамках дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях.

Рассмотрение судом или комиссией государственного органа по служебным спорам жалобы о законности примененного дисципли-

плинарного взыскания находится за пределами дисциплинарного производства по делам о коррупционных правонарушениях.

Список литературы:

1. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – Саратов ; М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 352 с.
2. Елисейкин, П. Ф. Подведомственность юридических дел / П.Ф. Елисейкин, Ю.К. Осипов. – Свердловск: [б. и.], 1973. – 124 с.
3. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах. – М. : Юрайт, 2011. – 387 с.
4. Беляев, В.П. Процессуальная форма юридической деятельности: вопросы теории и практики : монография / В.П. Беляев, В.В. Сорокина. – М. : Юрлитинформ, 2011. – 144 с.
5. Масленников, М.Я. Административная юстиция и административное судопроизводство: трудности становления и перспективы развития: Конституция Российской Федерации 1993 года и формирование «новых» отраслей и институтов российского права / М.Я. Масленников // Юридические записки Воронежского государственного университета: Конституция Российской Федерации 1993 года и формирование «новых» отраслей и институтов российского права : сборник научных трудов. – Воронеж, 2003. – Вып. 16. – С. 164–190.
6. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.
7. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М. : Юрист, 2004. – 771 с.
8. Дюрягин, И.Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы / И.Я. Дюрягин. – Свердловск : Сред.-Урал. книж. изд-во, 1973. – 248 с.
9. Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит, 1982. – 360 с.
10. Протасов, В.Н. Теория государства и права : учебное пособие для вузов / В.Н. Протасов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2020. – 437 с.
11. Кузакбирдиев, С.С. Проблемы определения завершающей стадии правоприменения / Кузакбирдиев С.С. // Научный вестник Тюменского юридического института МВД России : сборник научных трудов. – Тюмень : Тюмен. юрид. ин-т МВД РФ, 2002. – С. 10–12.
12. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право : учебник / В.Д. Сорокин. – СПб. : Пресс, 2004. – 239 с.
13. Якимов, А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 7–8.
14. Панова, И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации / И.В. Панова. – Саратов: Приволж. книж. изд-во, 2001. – 452 с.

15. Каплунов, А.И. Развитие теории административного процесса как условие совершенствования нормативной основы административно-процессуальной деятельности / А.И. Каплунов // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – Т. 12, № 4. – С. 490–497.

16. Жерлицын, Б.И. Особенности дисциплинарного производства по советскому законодательству / Б.И. Жерлицын // Материалы IX конференции молодых ученых. – Минск : [б. и.], 1965. – С. 28–33.

17. Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России : дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Климкина. – М., 2006. – 204 с.

18. Чухраева, М.С. Стадии производства по материалам о дисциплинарных проступках, совершенных военнослужащими / М.С. Чухраева // Военное право : электрон. науч. изд. – 2010. – № 4. – URL: <http://www.voennoepраво.ru/node/4185> (дата обращения: 11.03.2023).

19. Рогожкина, Е.А. Производство по дисциплинарным делам в органах внутренних дел Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Рогожкина. – Н. Новгород, 2017. – 30 с.

20. Колосков, А.М. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Колосков. – М., 2011. – 245 с.

21. Шурупова, Е.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Шурупова. – Челябинск, 2015. – 219 с.

22. Лапина, М.А. Институт дисциплинарного производства: теория и практика / М.А. Лапина // Закон. Право. Государство. – 2016. – № 2. – С. 75–89.

23. Лещина, Э.Л. Стадии производства по дисциплинарным делам государственных служащих Российской Федерации / Э.Л. Лещина // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – Т. 16, № 11. – С. 20–31.

24. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (вместе с «Положением о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов») (в ред. от 25 апреля 2022 г.) : указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. № 821 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 27, ст. 3446; – 2022. – № 18, ст. 3053.

25. Лебедев, В.М. Воспитательная функция советского трудового права / В.М. Лебедев. – М. : Юрид. лит., 1981. – С. 125–128.

26. Пресняков, М.В. Антикоррупционные стандарты на государственной службе: проблемы правовой определенности / М.В. Пресняков // Административное право и процесс. – 2019. – № 11. – С. 6–12.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-347-355

**РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ:
Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е.
ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ:
ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.
– М.: Норма, 2023. – 352 с.**

***Аннотация:** в научной работе предпринята попытка формирования научной концепции, позволяющей выработать конкретные правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих. Исследование основывается на общетеоретических и межотраслевых изысканиях, касающихся эффективности права в целом, а также его отдельных институтов. Дается положительная оценка рецензируемой коллективной монографии.*

***Ключевые слова:** дисциплинарная ответственность, государственная служба, правовой механизм, обеспечение эффективности, служебное законодательство, дисциплинарные взыскания, дисциплинарная наказанность, процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности.*

**REVIEW OF THE MONOGRAPH:
Dobrobaba M. B., Presnyakov M. V., Channov S. E.
DISCIPLINARY RESPONSIBILITY:
LEGAL MECHANISMS FOR ENSURING EFFICIENCY
IN THE PUBLIC SERVICE SYSTEM.
– M.: Norm, 2023. – 352 p.**

***Abstract:** in the scientific work, an attempt is made to form a scientific concept that allows to develop specific legal mechanisms to ensure the effectiveness of disciplinary responsibility of civil servants. The research is based on general theoretical and intersectoral research concerning the effectiveness of law as a whole, as well as its individual institutions. A positive assessment of the peer-reviewed collective monograph is given.*

***Keywords:** disciplinary responsibility, public service, legal mechanism, ensuring efficiency, service legislation, disciplinary penalties, disciplinary punishment, procedures for bringing to disciplinary responsibility.*

Рецензия на монографию: Добробаба М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е.
Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности
в системе государственной службы. – М.: Норма, 2023. – 352 с.

347

А. Ю. Соколов

Рецензируемая монография, несомненно, вызовет интерес у широкого круга специалистов и представителей научной общности уже в силу ее тематики. Дисциплинарная ответственность в сфере государственной службы довольно часто является предметом научного интереса, однако проблема эффективности данного правового института в рамках этих исследований, как правило, читается только между строк. Обычно эффективность дисциплинарной ответственности как таковая не анализируется, а выступает в качестве закономерного результата совершенствования законодательства в данной сфере. Изюминкой рассматриваемой монографии является стремление авторов «разработать всеобъемлющую научную концепцию, позволяющую выработать конкретные правовые механизмы обеспечения эффективности дисциплинарной ответственности государственных служащих» (с. 8).

Разумеется, выполнение данной задачи требует создания определенной методологической основы научного исследования, которая опиралась бы на изучение условий, критериев, показателей эффективности юридической ответственности в целом и дисциплинарной ответственности в частности. Непосредственно методологии исследования проблемы эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы посвящена вторая глава монографии, однако эта эпистемологическая специфика пронизывает всю научную работу.

Так, необычный и очень интересный подход авторы продемонстрировали при рассмотрении правовой природы дисциплинарной ответственности в первой главе монографии. Здесь проблема эффективности дисциплинарной ответственности была поставлена с онтологической и телеологической точек зрения, и именно здесь авторам удалось показать специфику «предназначения» дисциплинарной ответственности как административно-правового института, в отличие от трудовправовой концепции дисциплинарной ответственности.

В этом плане импонирует проведенное авторами разграничение собственно дисциплинарной власти и хозяйской власти, зародившейся в рамках правового регулирования трудовых отношений. Исследуя этимологию слова «дисциплина», ученые убедительно обосновывают, что изначально оно «обозначало некий воспитательный процесс, направленный на обеспечение подчинения человека определенным правилам поведения. Внешний аспект следования установленному порядку здесь дополняется субъективным элементом – воспитание или обучение личности» (с. 19).

Здесь же, в первой главе, авторы ставят вопрос о понятии эффективности и его использовании в юридической науке. В частности, они

отказываются от позитивистского понимания эффективности права как эффективности правовой нормы, указывая, что «не имеет смысла редуцировать эффективность института дисциплинарной ответственности к эффективности отдельных норм, его составляющих» (с. 48). С этой позиции эффективность дисциплинарной ответственности как правового института в целом должна оцениваться как эффективность правового регулирования в данной сфере и результативность правоприменительной деятельности. При этом «к факторам, влияющим на слагаемые эффективности, следует отнести: 1) правосознание и правовую культуру государственных служащих и субъектов дисциплинарной юрисдикции; 2) состояние служебной дисциплины в аппарате государственных органов» (с. 36).

Интересной представляется попытка авторов предложить «формальный» вариант оценки эффективности дисциплинарной ответственности, основанный на использовании численных показателей. Безусловно, такой подход мог бы существенно повысить репрезентативность юридических исследований в данной сфере. Насколько осуществима такая стратегия оценки эффективности дисциплинарной ответственности, сказать сложно: все-таки юриспруденция не является точной областью знания, да и сами авторы подчеркивают, что приведенные ими примеры количественной оценки эффективности носят исключительно иллюстративный характер. Однако предложенное в монографии новое направление исследования проблем эффективности дисциплинарной ответственности представляется весьма интересным и значимым.

С точки зрения концептуального содержания рецензируемой работы нельзя не отметить третью главу монографии, которая посвящена деликтологическим основам анализа эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы. В рамках данной главы служебная деликтология понимается как «обособленное направление административной деликтологии, представляющее собой систему знаний о служебной деликтности как социально-правовом явлении, ее причинах и условиях, направленную на обеспечение эффективности дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, разработку мер по предупреждению совершения государственными служащими дисциплинарных проступков» (с. 75).

В качестве замечания можно указать на чрезмерную увлеченность авторами субъективной морально-этической стороной служебной деликтности, основанной на убеждении, что «ведущим компонентом в механизме совершения дисциплинарного проступка являются субъективные причины» (с. 91). К таким причинам авторы относят

слабую профессиональную и морально-психологическую подготовленность служащего, низкий уровень правосознания, отсутствие мотивации, «негативные» личные и деловые качества государственного служащего.

Представляется неверным абсолютизировать субъективную составляющую проблемы: правонарушитель – это не всегда плохой человек, а правонарушение далеко не всегда обусловлено личными качествами субъекта. Это замечание носит дискуссионный характер и обусловлено теоретическими разногласиями между авторами и рецензентом. Вместе с тем подобное внимание ученых к субъективным аспектам дисциплинарной деликтологии позволило им детально проанализировать значение личностных качеств государственного служащего для эффективности дисциплинарной ответственности, возможности психологического отбора на государственную службу, мотивации как движущей силы поведения государственного служащего, института наставничества, профессионального самосознания личности, профессиональной деформации и т.п.

Чрезвычайно интересной и практически значимой представляется идея организации дисциплинарной власти в рамках распределительного подхода, предполагающего разграничение полномочий по наложению конкретных дисциплинарных взысканий в зависимости от вида дисциплинарного проступка между различными субъектами дисциплинарной юрисдикции. Авторы выделяют концентрированную и распределительную системы организации дисциплинарной власти. Первая основана на сосредоточении всей полноты дисциплинарных полномочий у работодателя (представителя нанимателя), вторая, исходя из названия, предполагает распределение полномочий по привлечению к дисциплинарной ответственности в рамках иерархической системы организации управления. При этом в работе убедительно доказывается, что концентрированная система организации дисциплинарной власти является рудиментом хозяйской власти, возникшей в рамках трудовых отношений.

Распределительная система характерна для военной службы и отчасти для службы в органах внутренних дел. Между тем на государственной гражданской службе законодатель отказался от этой системы и пошел по пути аналогии с дисциплинарной ответственностью в рамках трудовых отношений. Авторы довольно убедительно обосновывают, что концентрированная система организации дисциплинарной власти обладает рядом дефектов, снижающих эффективность дисциплинарной ответственности в системе государственной службы, и в связи с этим считают «стратегически правильным использовать

в системе государственной гражданской службы именно распределительную модель организации дисциплинарной власти» (с. 156).

В работе предлагается «предоставить руководителям структурных подразделений (непосредственным руководителям) право применять дисциплинарные взыскания в виде замечания и выговора как характеризующиеся незначительными неблагоприятными последствиями для гражданского служащего. Применение иных мер дисциплинарного воздействия следует отнести к компетенции представителя нанимателя» (с. 157).

Говоря о субъектах дисциплинарной юрисдикции, нельзя не отметить, что некоторые дисциплинарные проступки на государственной службе носят характер публичных правонарушений, в силу чего особый интерес представляет участие в дисциплинарном производстве прокурора. В рецензируемой монографии предлагается «расширить полномочия прокурора в дисциплинарном производстве, законодательно наделив его правом возбуждать дисциплинарное производство с передачей материалов дисциплинарных дел представителю нанимателя для решения вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных государственных служащих» (с. 173). При этом авторы считают, что полномочия прокурора должны ограничиваться лишь возбуждением дисциплинарного производства, но не простираться на применение дисциплинарного взыскания представителем нанимателя. В целом данная позиция заслуживает поддержки, однако не стоит забывать, что, например, коррупционные правонарушения предполагают императивное решение вопроса о применении дисциплинарного взыскания. В таком случае полномочия прокурора могут быть и шире, чем полагают авторы.

Интересен анализ в рамках представленной монографии фактических оснований дисциплинарной ответственности. Развивая собственное видение публичных дисциплинарных проступков, изложенное в предыдущих работах, авторы рассматривают общий состав дисциплинарного проступка с позиции наличия элементов публичного порядка. Отмечая чересчур широкие модели концептуализации дисциплинарных проступков, они приходят к верному выводу, что «стремление максимально расширить рамки дисциплинарной ответственности на самом деле приводит к инфляции дисциплинарного проступка, что на деле снижает ее эффективность» (с. 228).

В этом смысле интересен анализ недисциплинарных проступков как оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих. В итоге авторы очень точно замечают, что «проблема дисциплинарного произвола и правовой неопределенности на государ-

ственной службе стоит едва ли не более остро, чем в частноправовых отношениях. Это связано со стремлением законодателя очертить как можно более широкий круг деяний, составляющих дисциплинарные правонарушения, включив в него морально-этические и иные социальные проступки. Однако подобный подход лишь приводит к инфляции дисциплинарного проступка и девальвации дисциплинарной ответственности в целом» (с. 235–236).

Заслуживают пристального внимания предложения ученых в части необходимости оптимизации действующей системы дисциплинарных взысканий, применяемых на государственной службе. Авторы полагают целесообразным законодательно закрепить дифференциацию дисциплинарных взысканий на основные и дополнительные, установив правило, что за один дисциплинарный проступок может быть наложено основное или основное и дополнительное дисциплинарное взыскание.

Предложены новые дополнительные дисциплинарные взыскания, среди которых меры материальной направленности, в том числе сокращение или лишение ежемесячного денежного поощрения, снятие различных льгот и компенсаций, уменьшение частично размеров или лишение доплат к пенсии, начисляемых исходя из стажа государственной службы. Представляется, что расширение перечня дисциплинарных взысканий будет в значительной мере способствовать степени их эффективности.

Примечательно, что предложения ученых по направлениям модернизации системы дисциплинарных взысканий основываются на убеждении о невозможности воздействия на эффективность института дисциплинарной ответственности исключительно путем ужесточения дисциплинарных взысканий. По мнению авторов, ключевой причиной здесь выступает то, в каком виде они применяются, т.е. процессуальный механизм их применения.

Вместе с тем стратегия законодателя и правоприменителя в части обеспечения дисциплинарной ответственности должна быть направлена не на расширение круга дисциплинарно наказуемых деяний, который и без того чрезмерный и не всегда определенный, а на обеспечение принципа неотвратимости дисциплинарной ответственности. Данный принцип во многом связан с адекватностью процедур привлечения к ответственности, налаженным дисциплинарным производством. В связи с этим чрезвычайно интересным и значимым представляется исследование авторами средств повышения эффективности процедур привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности. К сожалению, в «чи-

стом» виде (фрагментарно авторы обращаются к данным проблемам довольно часто) этой тематике посвящен всего один параграф – 5.4, однако его внушительный объем свидетельствует о необходимости более широкого исследования проблематики. Правильным было бы предусмотреть в монографии отдельную главу, посвященную изучению процедур привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности.

Несомненно, заслуживает внимания детальный анализ в рамках названного параграфа механизма служебной проверки в системе государственной службы. Следует согласиться с исследователями в том, что «привлечение государственного служащего к дисциплинарной ответственности не может основываться на дискреции работодателя (представителя нанимателя), а предполагает наличие четкого процессуального механизма дисциплинарного производства» (с. 287). Поскольку проведение служебной проверки не является обязательным в системе отдельных видов государственной службы, ученые справедливо рассматривают данный факт как дефект публичного характера регулирования государственно-служебных отношений. С другой стороны, авторы отмечают, что проведение служебной проверки во всяком случае применения дисциплинарных взысканий также представляется избыточным. Следует поддержать предложение о закреплении обязательного проведения проверки по факту совершения государственным служащим грубого (публичного) дисциплинарного проступка. В иных случаях данный вопрос должен быть оставлен на усмотрение представителя нанимателя.

Видится разумным предложение авторов предусмотреть возможность проведения служебной проверки по инициативе не только представителя нанимателя, но и третьих лиц. «Ввиду публичного характера государственно-служебных отношений дисциплинарный проступок служащего может затрагивать интересы третьих лиц (посетителей, пользователей государственных услуг и т.п.). Кроме того, необходимость проведения служебной проверки может быть обусловлена обращением органа дознания, прокуратуры, суда и т.п.» (с. 291).

Можно согласиться с негативной оценкой авторами рецензируемой монографии процедуры привлечения гражданского служащего к ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Законодатель в ст. 59.3 Закона о государственной гражданской службе Российской Федерации предусмотрел особую процедуру применения дисциплинарных взысканий в данном случае. Однако эти особенности, как убедительно доказывают ученые, обусловлены объективной

спецификой коррупционных правонарушений по сравнению с иными дисциплинарными проступками.

В связи с этим в монографии делается вывод, что «реальной необходимости разделения ответственности государственных служащих на “общую” дисциплинарную и “специальную антикоррупционную” (являющуюся, по сути, также дисциплинарной) в настоящее время не имеется. Фактически те особенности, которые объективно обусловлены спецификой коррупционных правонарушений и ответственности за них, вполне могут быть реализованы и в рамках общей дисциплинарной процедуры» (с. 313). Можно не поддерживать позицию авторов, учитывая особую опасность коррупционных правонарушений и значение ответственности за их совершение, однако нельзя не согласиться с тем, что существующий порядок проведения проверки факта совершения коррупционного правонарушения кадровой службой при необязательном направлении материалов в комиссию по соблюдению требований к служебному поведению никак не коррелирует со спецификой данного вида (подвида) дисциплинарной ответственности.

Весьма интересным и значимым видится анализ в рамках данной монографии института реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия, т.е. за совершение коррупционных правонарушений. Данный реестр существует более пяти лет, однако его правовое значение представляется весьма неопределенным. По всей видимости, цель его создания и ведения – затруднить доступ к системе государственной службы ненадежных сотрудников, тех, которые уже совершали коррупционные правонарушения и были за это уволены. Однако действующее законодательство не предусматривает никаких правовых последствий попадания гражданина в данный реестр: на сегодняшний день он имеет исключительно информирующее значение. Как убедительно доказывают авторы, наличие такой информации у представителя нанимателя само по себе не может служить основанием для отказа в приеме на государственную службу или для допуска к участию в конкурсе. «В связи с реализацией в трудовом, а тем более служебном (в силу публичного характера данного вида деятельности) законодательстве конституционного принципа свободы труда, а также права равного доступа к государственной и муниципальной службе произвольный отказ в приеме на работу или службу недопустим» (с. 272). При этом установление в качестве ограничения, связанного с прохождением государственной службы, факта пребывания в данном реестре, что предлагается на страницах специальной литературы, также вызывает определенные вопросы, поскольку существенно ограничивает и кон-

ституционный принцип свободы труда, и право на равный доступ к государственной службе.

В связи с этим авторы полагают, что «применение такой меры воздействия, как лишение права замещать должности государственной и муниципальной службы в отношении гражданина, совершившего коррупционное правонарушение, не должно носить автоматический характер, то есть применяться просто по факту совершения подобного правонарушения и даже констатации утраты в отношении него доверия представителем нанимателя» (с. 281). Высказывается идея принятия такого решения в судебном порядке.

Изложенное позволяет подытожить: проведенное монографическое исследование полностью отвечает всем требованиям, предъявляемым к самостоятельным, завершенным научным работам. Сформулированные авторами выводы представляют значительный интерес с точки зрения не только теории, но и практики осуществления государственно-служебной деятельности и вносят существенный вклад в науку российского административного права.

Рецензия на монографию: Доробова М. Б., Пресняков М. В., Чаннов С. Е.
Дисциплинарная ответственность: правовые механизмы обеспечения эффективности
в системе государственной службы. – М.: Норма, 2023. – 352 с.

355

А. Ю. Соколов

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

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

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-2-356-360

**РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ: Баранов В. М.
«ПОЗИТИВНАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ»:
СПОРНЫЙ КОНЦЕПТ, МНИМАЯ ПРАКТИКА,
ВИРТУАЛЬНАЯ ТЕХНИКА: монография.
– М. : Блок-Принт, 2022. – 176 с.**

Аннотация: анализируются проблемы представлений о позитивной юридической ответственности в российской традиции права. Позиции исследователей простираются от полного неприятия идей позитивной юридической ответственности до ее оценок как необходимого и эффективного явления правовой сферы.

Ключевые слова: юридическая ответственность, позитивная юридическая ответственность, теория права, юридическое образование, российское право.

**BOOK REVIEW: Baranov V. M.
POSITIVE LEGAL RESPONSIBILITY:
CONTROVERSIAL CONCEPT, IMAGINARY PRACTICE,
VIRTUAL TECHNIQUE (monograph).
– Moscow: Block Print, 2022. – 176 p.**

Abstract: the problems of conceptualizing of positive legal responsibility in the Russian tradition of law are analyzed. The positions of researchers range from a complete rejection of the ideas of positive legal responsibility to its assessment as a necessary and effective phenomenon of the legal sphere.

Keywords: legal responsibility, positive legal responsibility, theory of law, legal education, Russian law.

В 2022 г. вышла в свет монография доктора юридических наук, профессора Владимира Михайловича Баранова, посвященная проблеме «позитивной юридической ответственности». Данная работа доктора является одной из последних его работ, в которой в очередной раз поднимется одна из актуальных проблем теории государства и права и современной правовой науки в целом, а именно проблемы правовой методологии и юридической терминологии. Автор излагает свое теоретико-методологическое видение проблемы развития юридической терминологии, а также проблемы юридической ответственности в современной правовой доктрине.

Удостовериться, насколько автор убедителен в своих рассуждениях, может каждый, ознакомившись с содержанием настоящей монографии. Авторы настоящей рецензии не пытались занять какую-либо позицию по основному содержанию настоящей монографии. Их основная цель носит, скорее, информативный характер, нежели оценочный, т.е. дать научную информацию об основном содержании вышедший в свет новой научной работы.

Настоящая монография, являясь достаточно большой по объему, имеет очень скромное оглавление, состоящее из двух разделов, в которых рассматриваются поощрительная санкция в праве как псевдопонятие и об отсутствии нормативной основы позитивной юридической ответственности, а также позитивная юридическая ответственность как искусственно-ложная неправовая конструкция.

Своеобразной «точкой отсчета» работы стала критика приема псевдоюридизации терминологии в современном отечественном правоведении, которую автор проводит на примере представлений о позитивной юридической ответственности в российской теории права.

По мнению В. М. Баранова, «современное формирование “банка” псевдоюридических терминов проходит под знаком их количественного роста и расширения сферы распространения» [2, с. 4]. О приеме псевдоюридизации терминологии В. М. Баранов говорит: «Речь идет о познавательных ситуациях, когда исследователь не находит (а точнее – не считает нужным искать) в проблемном поле правовой науки неисследованную либо малоисследованную тему, критически углубляться в ранее выдвинутые концепции и теории, обращается к смежной неюридической сфере» [2, с. 3]. Так, с его точки зрения, «часто выбирается для анализа понятие, хотя это предмет лингвистики, филологии. Юриспруденция призвана исследовать правовую действительность. Нередко берется модное, активно дискутируемое в СМИ явление (состояние, свойство, процесс) и искусственно поме-

щается в правовую действительность. Этому феномену без какой-либо обстоятельной аргументации привязываются понятия “юридический”, “правовой”, “законный”, “законодательный”. Происходит “обнаружение” у выбранного для “анализа” феномена серии связей с юридической действительностью и предпринимаются попытки (обычно безуспешные) найти им место в существующих категориальных рядах правовой науки (как теории государства и права, так и отраслевых юридических дисциплин)» [2, с. 3–4].

По признанию В.М. Баранова, данная монография стала ответом на подход в исследованиях профессора А.В. Малько и его коллег (сотрудников и соавторов), отразившихся в работах последних лет по проблеме позитивной юридической ответственности [1]. Автор полагает, что имеет право на критику соответствующих подходов в защиту позитивной юридической ответственности, поскольку относит себя к числу тех, кто в свое время глубоко исследовал вопрос поощрительных норм права [2].

Надо отметить, что изучение вопроса позитивной юридической ответственности имеет свою историю.

Так, приблизительно к 80-м гг. XX в. в теории советского права получает развитие идея о том, что советское право, прошедшее путь от права диктатуры пролетариата до общенародного права, отражало историческое расширение его социальной базы и двигалось в сторону достижения в нем «возведенной в закон воли более широких слоев населения», пока, наконец, не пришло к тому, что стало воплощать «общую волю единого советского народа» [3, с. 34]. В сущности, речь шла о том, что «особенность общенародного права состоит в том, что оно закрепляет сужение сферы государственного принуждения и расширение применения мер общественного воздействия» [3, с. 35], то есть приходит к тому, что «реализация его норм советскими людьми преимущественно добровольно, на основе растущей их сознательности и самодисциплины» [3, с. 35] создает фундамент для развития идеи «позитивной юридической ответственности» – идеи добровольной, на основе растущей сознательности и самодисциплины граждан, реализации правовых норм.

В советский период характерным подходом определению понятия «позитивная юридическая ответственность» можно назвать определение, данное Б.Т. Базылевым: «позитивная юридическая ответственность – предусмотренная правовыми нормами социальная связь личности и общества, юридическое выражение объективной зависимости личности и общества, гражданина от государства. Она представляет собой правовое отношение общего характера, т.е. такую

правовую связь, которая заключается в праве государства требовать от всех субъектов исполнения конкретных юридических обязанностей и их обязанности правомерного поведения. Неисполнение конкретного предписания есть нарушение данной правовой связи и, следовательно, основание возникновения индивидуализированных отношений ответственности (ответственности в ретроспективном смысле)» [4, с. 46].

Необходимо отметить, что отношение к идее и необходимости концептуализации позитивной юридической ответственности в советском (а теперь и в российском) правоведении не было однозначным. В советский период такой подход достаточно широко критиковался, несмотря на то, что в это время для позитивной юридической ответственности можно было указать идейные и даже идеологические основания. В постсоветский период «идеологические» основания практически «сошли на нет», а термин в правоведении сохранился. В связи с этим В. М. Баранов справедливо отмечает, что позитивная юридическая ответственность в современном российском правоведении развивается как понятие, но не может быть представлена и исследоваться как явление в сфере права.

Критику подходов, защищающих идеи позитивной юридической ответственности, В. М. Баранов выстраивает по двум направлениям: во-первых, делает утверждение об отсутствии нормативной основы позитивной юридической ответственности в современном российском праве (разд. 1); во-вторых, дает характеристику позитивной юридической ответственности как искусственно-ложной неправовой конструкции с точки зрения теории права (разд. 2).

Центральным тезисом, обосновывающим отсутствие позитивной юридической ответственности как правового явления, по мнению В. М. Баранова, является исходная некорректность утверждений о существовании «парности мер поощрения и наказания в нормативных актах России. Для государственного поощрения парной категорией является депоощрение» [2, с. 53]. Кроме того, анализ собственно идеи поощрительной санкции, даже если рассматривать ее в эволюции концепции «мягкого права», с точки зрения В. М. Баранова, демонстрирует отсутствие ее перспектив как таковой [2, с. 59].

В плане критики конструкции позитивной юридической ответственности в теории права В. М. Баранов основное внимание уделяет тому, что конструкция позитивной юридической ответственности не может быть обращена в будущее. «Получается, – пишет автор, – чтобы очертить сферу “позитивной юридической ответственности” надо предсказать, предугадать, что человек может совершить. Но ведь это фактически невозможно – “повороты судьбы”, великое множество

постоянно изменяющихся ситуаций и состояний каждого человека (да и организаций, объединений) вряд ли предсказуемы» [2, с. 64–65]. Более того, исследователь ссылается на позиции авторитетных отечественных авторов разных лет в представленном вопросе, а именно: «Симптоматично, – пишет В.М. Баранов, – что некоторые авторы (Н.А. Боброва, О.Э. Лейст, М.Н. Марченко, В.В. Сорокин и другие), отрицающие ныне “позитивную юридическую ответственность”, в ранних публикациях придерживались этой концепции, но затем отказались от нее, открыто признав ее ошибочной и написав об этом в своих более поздних трудах» [2, с. 65].

В целом в монографии В.М. Баранова «“Позитивная юридическая ответственность”: спорный концепт, мнимая практика, виртуальная техника» скрупулезно и аргументированно критикуются современные подходы и представления о позитивной юридической ответственности. Автор полагает ее избыточной и недостаточно основательной категорией для современного российского права.

Исследование охватывает широкий спектр научных источников и прикладных данных, местами написано весьма эмоционально, что, надо признать, не типично для научной литературы, однако лишь добавляет положительное впечатление от книги. Монография В.М. Баранова содержит идеи и положения, которые заслуживают внимания при исследовании вопросов юридической ответственности, а также проблематики юридической терминологии. Работа носит междисциплинарный характер и будет интересна не только специалистам по теории права, но и всем, кто посвятил себя юридической науке, обучающимся вузов, аспирантам и докторантам.

Список литературы:

1. Малько, А.В. Позитивная и негативная ответственность как проявление диалектической логики в юридических исследованиях / А.В. Малько, Д.А. Липинский, Р.С. Маркунин // Государство и право. – 2021. – № 1. – С. 17–25.
2. Баранов, В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права / под ред. М.И. Байтина / В.М. Баранов. – Саратов, 1978. – 147 с.
3. Советское право : учебник / под ред. В.П. Грибанова. – М., 1981. – 366 с.
4. Базылев, Б.Т. Сущность позитивной юридической ответственности / Б.Т. Базылев // Правоведение. – 1979. – № 4. – С. 40–46.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

2 (92) • 2023

Редакторы:
*Н.С. Добротворская, О.В. Мерзлякова,
Д.П. Насонова, Е.А. Фешина*
Обложка художника *В.К. Иванова*
Компьютерная верстка *О.А. Фальян*

Подписано в печать 26.06.2023. Выход в свет 26.06.2023. Формат 60x84^{1/8}.
Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 21,0. Уч.-изд. л. 21,7.
Тираж 300 экз. Заказ № 236.

Издательство
Саратовской государственной юридической академии.
410028, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
Саратовской государственной юридической академии.
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.