

*Российская академия наук
Институт государства и права*

ГОСУДАРСТВО И ПРАВО

№ 3 2022 Март

Основан в феврале 1927 г.
Выходит 12 раз в год
ISSN (Print) 1026-9452
ISSN (Online) 2713-0398

Выходил под названиями: «Революция права» (1927–1929 гг.)
«Советское государство и революция права» (1930–1931 гг.)
«Советское государство» (1932–1938 гг.)
«Советское государство и право» ISSN 0132-0769 (1939 г. – первая половина 1992 г.)
«Государство и право» ISSN 1026-9452 (вторая половина 1992 г. – по н/в)

*Журнал издается под руководством
Отделения общественных наук РАН*

Главный редактор
М.И. Клеандров,
член-корреспондент РАН,
доктор юридических наук, профессор

Редакционный совет:

А.Н. Савенков, чл.-корр. РАН (*председатель*);
М.В. Баглай, чл.-корр. РАН; А.П. Вершинин, д.ю.н.; В.И. Жуков, акад. РАН;
В.Д. Зорькин, д.ю.н. (Санкт-Петербург); А.А. Клишас, д.ю.н.; П.В. Крашенинников, д.ю.н.;
Н.М. Кропачев, чл.-корр. РАН (Санкт-Петербург); А.Г. Лисицын-Светланов, акад. РАН;
Е.А. Лукашева, чл.-корр. РАН; Н.А. Макаров, акад. РАН;
А.В. Смирнов, акад. РАН; Ю.К. Толстой, акад. РАН (Санкт-Петербург);
Т.Я. Хабриева, акад. РАН; А.Р. Хохлов, акад. РАН

Редакционная коллегия:

А.И. Абдуллин, д.ю.н. (Казань); С.А. Авакьян, д.ю.н.; Г.Г. Арутюнян, д.ю.н. (Армения);
Вильфрид Бергманн, д.ю.н. (Германия); Окко Берендс, д.ю.н. (Германия); Н.А. Богданова, д.ю.н.;
М.М. Бринчук, д.ю.н.; Бернд Визер, д.ю.н. (Австрия); А.Н. Вылегжанин, д.ю.н.; Е.Ю. Грачева, д.ю.н.;
А.А. Гришковец, д.ю.н.; Е.П. Губин, д.ю.н.; В.Н. Гуцуляк, д.ю.н.; Ульрика Дэви, д-р права (Германия);
Ван Джихуа, д.ю.н. (КНР); А.Г. Диденко, д.ю.н. (Казахстан); В.В. Дорошков, д.ю.н.; И.В. Ершова, д.ю.н.;
В.Н. Жуков, д.ю.н., д.ф.н.; С.В. Запольский, д.ю.н.; В.С. Каменков, д.ю.н. (Беларусь);
Кристина Карзай, д.ю.н. (Венгрия); М.И. Клеандров, чл.-корр. РАН (*главный редактор*);
Н.В. Кроткова, к.ю.н. (*заместитель главного редактора*); Куан Цзэнцзюнь, д.ю.н. (КНР);
Лю Хунянь, д.ю.н. (КНР); А.В. Малько, д.ю.н. (Саратов); И.М. Мацкевич, д.ю.н.; Е.И. Носырева, д.ю.н. (Воронеж);
Пламен А. Панайотов, д.ю.н. (Болгария); Т.А. Полякова, д.ю.н.; И.М. Рагимов, д.ю.н. (Азербайджан);
Р.Н. Салиева, д.ю.н. (Казань); Л.В. Санникова, д.ю.н., проф. РАН; Паола Северино, д.ю.н. (Италия);
Г.С. Скачкова, д.ю.н.; Ю.Н. Стариков, д.ю.н. (Воронеж); Янаки Б. Стоилов, д-р права (Болгария);
А.А. Тедеев, д.ю.н.; А.П. Фоков, д.ю.н.; Уве Хеллманн, д-р права (Германия); В.М. Шерстюк, д.ю.н.;
Б.С. Эбзеев, д.ю.н.; В.В. Ярков, д.ю.н. (Екатеринбург)

Адрес редакции: 119019 Москва, ул. Знаменка, 10
тел.: +7 (495) 691-87-34
e-mail: gospravo@igpran.ru;
<http://gospravo-journal.ru/>

Москва

© Российская академия наук, 2022
© Институт государства и права РАН, 2022
© Составление. Редакция журнала
«Государство и право», 2022

*Russian Academy of Sciences
Institute of State and Law*

STATE AND LAW

№ 3 2022 March

Published since February 1927
Monthly Publication (12 Times a Year)
ISSN (Print) 1026-9452
ISSN (Online) 2713-0398

Formerly known as: “Revolution of the Law” (Revolutsiya prava) (1927–1929)
“Soviet State and the Revolution of the Law” (Sovetskoe gosudarstvo i revolyutsiya prava) (1930–1931)
“Soviet State” (Sovetskoe gosudarstvo) (1932–1938)
“Soviet State and Law” (Sovetskoe gosudarstvo i pravo) ISSN 0132-0769 (1939 – mid-1992)
“State and Law” (Gosudarstvo i pravo) ISSN 1026-9452 (mid-1992 – present)

*The Journal is published under supervisi,
on of the Department of social Sciences of the RAS*

Editor-in-Chief
M.I. Kleandrov,
Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences,
Doctor of Law, Professor

Editorial Council:

A.N. Savenkov, Corresponding Member of the RAS (*Chairman*);
M.V. Baglay, Corresponding Member of the RAS; A.P. Vershinin, Doctor of Law;
V.I. Zhukov, Academician of the RAS; V.D. Zorkin, Doctor of Law (St. Petersburg); A.A. Klishas, Doctor of Law;
P.V. Krasheninnikov, Doctor of Law; N.M. Kropachev, Corresponding Member of the RAS (St. Petersburg);
A.G. Lisitsyn-Svetlanov, Academician of the RAS; E.A. Lukasheva, Corresponding Member of the RAS;
N.A. Makarov, Academician of the RAS; A.V. Smirnov, Academician of the RAS;
Yu. K. Tolstoy, Academician of the RAS (St. Petersburg);
T. Ya. Khabrieva, Academician of the RAS; A.R. Khokhlov, Academician of the RAS

Editorial Board:

A.I. Abdullin, Doctor of Law (Kazan); S.A. Avakyan, Doctor of Law; G.G. Arutyunyan, Doctor of Law (Armenia);
Wilfried Bergmann, Doctor of Law (Germany); Okko Behrends, Doctor of Law (Germany); N.A. Bogdanova, Doctor of Law;
M.M. Brinchuk, Doctor of Law; Bernd Wieser, Doctor of Law (Austria); A.N. Vylegzhanin, Doctor of Law;
E. Yu. Gracheva, Doctor of Law; A.A. Grishkovets, Doctor of Law; E.P. Gubin, Doctor of Law; V.N. Gutsulyak, Doctor of Law;
Ulrike Davy, Doctor of Law (Germany); Wang Jihua, Doctor of Law (China); A.G. Didenko, Doctor of Law (Kazakhstan);
V.V. Doroshkov, Doctor of Law; I.V. Ershova, Doctor of Law; V.N. Zhukov, Doctor of Law, Dsc in Philosophy;
S.V. Zapolsky, Doctor of Law; V.S. Kamenkov, Doctor of Law (Belarus);
Krisztina Karsai, Doctor of Law (Hungary); M.I. Kleandrov, Corresponding Member of the RAS (*Editor-in-Chief*);
N.V. Krotkova, PhD in Law (*Vice-Editor-in-Chief*); Kuang Zengjun, Doctor of Law (China);
Liu Hongyan, Doctor of Law (China); A.V. Mal'ko, Doctor of Law (Saratov); I.M. Matskevich, Doctor of Law;
E.I. Nosyreva (Voronezh); Plamen A. Panayotov, Doctor of Law (Bulgaria); T.A. Polyakova, Doctor of Law;
I.M. Ragimov, Doctor of Law (Azerbaijan); R.N. Salieva, Doctor of Law (Kazan);
L.V. Sannikova, Doctor of Law, Professor of the RAS; Paola Severino, Doctor of Law (Italy); G.S. Skachkova, Doctor of Law;
Yu. N. Starilov, Doctor of Law (Voronezh); Yanaki B. Stoilov, Doctor of Law (Bulgaria); A.A. Tedeev, Doctor of Law;
A.P. Fokov, Doctor of Law; Uwe Hellmann, Doctor of Law (Germany); V.M. Sherstyuk, Doctor of Law;
B.S. Ebzeev, Doctor of Law; V.V. Yarkov, Doctor of Law

Address: 10 Znamenka street, 119019 Moscow, Russian Federation
tel.: +7 (495) 691-87-34
e-mail: gospravo@igpran.ru
<http://gospravo-journal.ru/>

Moscow

СОДЕРЖАНИЕ

Номер 3, 2022

О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть (Окончание)	7
<i>М.И. Клеандров</i>	
О сменяемости лиц, замещающих президентскую должность: опыт научного осмысления	19
<i>В.А. Черепанов</i>	
Основные направления совершенствования правового регулирования дистанционных форм работы субъектов государственной системы научной аттестации	31
<i>А.Ю. Соколов, О.Л. Солдаткина, В.Е. Николаев</i>	

ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

К вопросу о соотношении и эффективной реализации государственных и социальных услуг	41
<i>М.В. Костенников, А.В. Куракин</i>	
Уголовный кодекс Российской Федерации как воплощение трансцендентности в союзе с Übermensch (Приглашение к откровенному разговору)	53
<i>Н.Г. Иванов</i>	
Привлечение в качестве обвиняемого как автономная следственная процедура: явный пережиток прошлого или закономерно существующий правовой инструмент?	61
<i>С.Б. Россинский</i>	

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Охрана прав потерпевших: актуальное содержание нормы, закрепленной в ст. 52 Конституции РФ	70
<i>П.А. Скобликов</i>	

ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА

Инвестиции в инновации как основа финансовой безопасности государства: мировой опыт и политико-правовая стратегия Российской Федерации	79
<i>С.В. Запольский, В.В. Субочев</i>	

БЮДЖЕТ, НАЛОГИ, БАНКИ

Правовая форма финансового обеспечения публичных закупок	89
<i>В.В. Кикавец</i>	

СЕМЬЯ, БРАК, ПРАВО

Тенденции развития законодательства о банкротстве супругов: проблемы и перспективы	99
<i>Н.В. Летова</i>	

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Impact of the concept of “technoscience” on the genesis features of the legal regulation of artificial intelligence and robotics technology	108
<i>А.У. Незнамов</i>	
Информационно-правовое обеспечение формирования системы публичной власти в России: проблемы и приоритеты	117
<i>Н.А. Троян, И.С. Бойченко</i>	

ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Арктика: устойчивое развитие региона и обеспечение национальной безопасности <i>И.С. Жудро, Т.В. Редникова</i>	127
Международные суды: эволюция компетенции и влияние на поддержание международного правопорядка <i>К.Л. Чайка</i>	138
«Солнечные» споры: может ли выход Италии из Договора к Энергетической хартии привести к его краху? <i>Е.П. Ермакова</i>	150

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Истоки парламентаризма в России <i>Ю.Л. Шульженко</i>	164
«Забытый» юридический вуз: Институт красной профессуры советского строительства и права (1931–1938 гг.) <i>К.П. Краковский</i>	173
Бюджетная реформа Александра II и развитие института бюджетного права во второй половине XIX – начале XX в. <i>К.С. Бельский</i>	186

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Об учете принципов международного права в формировании внешней политики Российской Федерации <i>Е.А. Осавелюк</i>	193
--	-----

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

Монография «Военное право» обеспечила теоретический прорыв в фундаментальных исследованиях современных проблем военной науки <i>В.В. Хомчик</i>	199
Н.А. Власенко. Современное российское государство. Очерки <i>С.Н. Бабурин, И.П. Кожокар</i>	204

CONTENTS

Number 3, 2022

On the inevitability of the development and adoption of a new Constitution of the Russian Federation and what should be in her (The end) <i>M.I. Kleandrov</i>	7
On the rotation of persons holding the presidency: experience in scientific comprehension <i>V.A. Cherepanov</i>	19
The main directions of improving the legal regulation of remote forms of work of subjects of the state system of scientific certification <i>A. Yu. Sokolov, O.L. Soldatkina, V.E. Nikolaev</i>	31

DISCUSSIONS AND DEBATES

On the question of the correlation and effective implementation of state and social services <i>M.V. Kostennikov, A.V. Kurakin</i>	41
The Criminal Code of the Russian Federation as the embodiment of transcendence in alliance with Übermensch (Invitation to a frank conversation) <i>N.G. Ivanov</i>	53
Prosecution of the accused as an autonomous investigation procedure: obvious relic of the past or a legal existing tool? <i>S.B. Rossinskiy</i>	61

RIGHTS AND FREEDOMS OF A MAN AND A CITIZEN

Protecting the rights of victims: the current content of the rule enshrined in article 52 of the Constitution of the Russian Federation <i>P.A. Skoblikov</i>	70
--	----

DIGITAL ECONOMY

Investments in innovations as a basis of financial security of a state: global experience and political and legal strategy of the Russian Federation <i>S.V. Zapolsky, V.V. Subochev</i>	79
---	----

BUDGET, TAXES, BANKS

Legal form of financial support of public procurement <i>V.V. Kikavets</i>	89
---	----

FAMILY, MARRIAGE, LAW

Trends in the development of spouses' bankruptcy legislation: problems and prospects <i>N.V. Letova</i>	99
--	----

INFORMATION LAW AND INFORMATION SECURITY

Impact of the concept of "technoscience" on the genesis features of the legal regulation of artificial intelligence and robotics technology <i>A.V. Neznamov</i>	108
Information and legal support for the transformation of the system of public power in Russia: problems and priorities <i>N.A. Troyan, I.S. Boychenko</i>	117

LAW AND INTERNATIONAL RELATIONS

Arctic: sustainable development of the region and ensuring national security <i>I.S. Zhudro, T.V. Rednikova</i>	127
International courts: evolution of competence and influence on the maintenance of international legal and order <i>K.L. Chayka</i>	138
“Solar” cases: could Italy’s withdrawal from the Energy Charter Treaty lead to its collapse? <i>E.P. Ermakova</i>	150

PAGES OF HISTORY

The origins of parliamentarism in Russia <i>Yu. L. Shulzhenko</i>	164
“The forgotten” law university: Institute of the Red Professorship of Soviet Construction and Law (1931–1938) <i>K.P. Krakovskiy</i>	173
Budget reform of Alexander II and the development of the institute of Budget Law in the second half of the XIX – early XX century <i>K.S. Belsky</i>	186

SCIENTIFIC REPORTS

On taking into account the principles of International Law in the formation of the foreign policy of the Russian Federation <i>E.A. Osavelyuk</i>	193
---	-----

CRITICISM AND BIBLIOGRAPHY

The monograph “Military Law” provided a theoretical breakthrough in fundamental research of modern problems of military science <i>V.V. Khomchik</i>	199
N.A. Vlasenko. The modern Russian state. Essays <i>S.N. Baburin, I.P. Kozhokar</i>	204

О НЕИЗБЕЖНОСТИ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЧТО В НЕЙ ДОЛЖНО БЫТЬ (Окончание)¹

© 2022 г. М. И. Клеандров

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: mkleandrov@igpran.ru

Поступила в редакцию 01.11.2021 г.

Аннотация. На основе скрупулезного анализа хронологии и существенных характеристик изменений Конституции РФ 1993 г. автор пришел к выводу о четкой периодизации этих изменений (2008 г. – 2014 г. – 2020 г.), и через шесть лет усматривается закономерность проецирования неизбежности принятия новой Конституции РФ – ориентировочно в 2026 г. Подтверждением объективной потребности в новой Конституции служат также: изначальная дефектность ряда конституционных положений, содержащихся в гл. 1 и 2 Конституции РФ 1993 г., изменить которые без принятия новой Конституции РФ невозможно; образовавшиеся противоречия (явные и подспудные) между конституционными положениями, содержащимися в гл. 1 и 2 Конституции РФ, с одной стороны, и гл. 3–8, с другой стороны; дефектность ряда нововведений в Конституцию РФ, произведенных в 2020 г. (прежде всего относящихся к конституционным основам механизма правосудия); а главное – возможность новую Конституцию РФ 2026 г. сконструировать на качественно иной базе с ориентацией на будущее, со счастливым обществом, высокоэффективным государственным устройством, сильной экономикой и проч., в основе чего должна лежать национальная идея, ядром которой будет сакральная для нашего общества справедливость. Вносятся конкретные предложения, в том числе о том, что должна содержать новая Конституция РФ.

Ключевые слова: изменяемость Конституции РФ 1993 г., неизбежность принятия новой Конституции РФ в 2026 г., основные идеи будущей Конституции РФ.

Цитирование: Клеандров М.И. О неизбежности разработки и принятия новой Конституции Российской Федерации и что в ней должно быть (Окончание) // Государство и право. 2022. № 3. С. 7–18.

DOI: 10.31857/S102694520019160-7

ON THE INEVITABILITY OF THE DEVELOPMENT AND ADOPTION OF A NEW CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION AND WHAT SHOULD BE IN HER (The end)²

© 2022 М. I. Kleandrov

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: mkleandrov@igpran.ru

Received 01.11.2021

¹ Начало см.: Государство и право. 2022. № 1. С. 7–18.

² For the beginning, see: Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1 (2022), pp. 7–18.

Abstract. Based on a scrupulous analysis of the chronology and essential characteristics of the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 1993, the author came to the conclusion about a clear periodization of these changes (2008–2014–2020), and after six years, a pattern of projecting the inevitability of the adoption of a new Constitution of the Russian Federation is seen – approximately in 2026. Confirmation of the objective need for a new Constitution are also: the initial defect of a number of constitutional provisions contained in chapters 1 and 2 of the Constitution of the Russian Federation in 1993, which cannot be changed without the adoption of a new Constitution of the Russian Federation; the resulting contradictions (explicit and implicit) between the constitutional provisions contained in chapters 1 and 2 of the Constitution of the Russian Federation, on the one hand, and chapters 3–8, on the other hand; the defectiveness of a number of innovations to the Constitution of the Russian Federation made in 2020 (primarily related to the constitutional foundations of the justice mechanism); and most importantly, it is possible to construct the new Constitution of the Russian Federation in 2026 on a qualitatively different basis with a focus on the future, with a happy society, a highly efficient state structure, a strong economy, etc., which should be based on a national idea, the core of which will be justice sacred to our society. Specific proposals are being made, including what the new Constitution of the Russian Federation should contain.

Key words: changeability of the Constitution of the Russian Federation of 1993, the inevitability of the adoption of a new Constitution of the Russian Federation in 2026, the main ideas of the future Constitution of the Russian Federation.

For citation: Kleandrov, M.I. (2022). On the inevitability of the development and adoption of a new Constitution of the Russian Federation and what should be in her (The end) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 7–18.

Что нужно, по мнению автора, учесть, предусмотреть, провозгласить в будущей Конституции РФ?

Представляется необходимым четко определить и провозгласить место Президента РФ в системе разделения властей. Несмотря на то что в действующей Конституции РФ полномочия Президента РФ подробно закреплены в отдельной, четвертой, главе, и что ч. 1 ст. 11 Конституции РФ провозглашает, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, двухпалатное Федеральное Собрание, Правительство РФ и суды Российской Федерации, ст. 10 Конституции РФ гласит, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы которых самостоятельны. И где здесь – в системе конституционного разделения государственной власти в стране – место власти Президента РФ? К какой из названных трех ветвей она относится? А если ни к какой из названных не относится (а это – так), а даже по действующей Конституции РФ она есть и весьма значимая, к тому же явно самостоятельная, то положение дел нужно исправить.

Кроме того, учитывая роль и значение президентской власти в стране, а особенно авторитет действующего Президента в нашем обществе, представляется настоятельно необходимым в Конституции закрепить его преемника (по должности), а еще лучше «цепочку» преемников – в случае чего. Разумеется, до внеочередных всенародных выборов, в этом случае, Президента РФ.

Вызывает возражение редакция первых двух частей ст. 13 Конституции РФ: «1. В Российской

Федерации признается идеологическое многообразие. 2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Почему?

Конституционное признание права на идеологическое многообразие означает право на идеологию фашизма, расизма, экстремизма, национальной исключительности, религиозных сект с извращенными практиками, ЛГБТ и т.д. И ч. 5 ст. 13 Конституции РФ, закрепляющая создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ситуацию не спасает, – чуждые нам идеологии, их проявления сегодня вполне реально обеспечиваются посредством Интернета и т.п. технологий, маленькими «кучками злых людей» или вообще одиночками.

Само слово «идеология» иностранного происхождения, определяется как «(нем. *Ideologie* < *idea* «понятие» + *logos* «слово») – система идей, принятых в каком-либо философском учении или социальном строе, религии, искусстве, морали»³. Более полное определение этого понятия представлено в Большом толковом словаре русского языка⁴.

³ Большой словарь иностранных слов / сост. А.Ю. Москвин. М., 2003. С. 223.

⁴ «ИДЕОЛОГИЯ, -и, ж. [от греч. *idea* – понятие и *logos* – учение]. 1. Полит. Система взглядов, идей, представлений, характеризующих то или иное общество, тот или иной класс или

Конституция РФ – новая (да и вообще-то и старая должна была) – обязана создать выпуклый, ясно осязаемый образ будущего нашего общества и государства. Того будущего, движение к которому также должна обеспечить новая Конституция РФ. Того будущего, в котором каждому гражданину Российской Федерации хотелось бы жить и работать. Того будущего, в котором хотелось бы, чтобы жили наши дети и внуки...

Отсюда вытекает – любые общество и государство не могут существовать без сколь-нибудь внятной идеологии, а если такое случится, то ненадолго. Ведь идеология, по мнению автора этих строк, есть организация жизнедеятельности для человека – для каждого отдельно и для всех граждан конкретного государства. Общество каждого государства без идеологии – как пустой сосуд, который с неизбежностью будет заполняться какой-либо идеологией. По факту он у нас в силу ст. 13 Конституции РФ пуст, но уже зарубежные «друзья» стараются его заполнить, образно говоря, боевым, отравляющим души нашего народа веществом. Различными путями, способами и методами.

Так, одна из самых крупных бирж мира, дислоцирующаяся в США – NASDAQ, где размещены в основном высокотехнологические компании (Google, Amazon, Zoom, Tesla, Intel и др.), в т.ч. российские (Яндекс, МТС, Вымпелком, Мечел, Ozon и др.), всего 3200 компаний, приняла новые правила для советов директоров фирм, чьи акции она продает. Согласно этим правилам в совете директоров компании, торгующей на названной бирже либо желающей на ней торговать, должны быть как минимум одна женщина (человек, идентифицирующий себя в качестве женщины) и как минимум один представитель ЛГБТ (гей, лесбиянка, трансгендер и т.п.).

Переходный к исполнению этого правила период – до 2023 г., а потом нашим фирмам что делать? Ведь торговать на площадке названной биржи престижно и весьма выгодно. А исполнять эти требования – внедрять в стране противоестественную для нашего общества идеологию. Вместо того чтобы к власти (в компаниях, торгующих на указанной бирже) привлекать людей, единственным требованием к которым является то, что они – лица нетрадиционной сексуальной ориентации, нам, очевидно, нужно здесь придерживаться принципа

политическую партию. *Марксистская и. Буржуазная и. Западная и. И. крестьянства. 2. Спец.* Совокупность связанных между собой идей и требований, выступающих как основа конкретных действий, решений и т.п. *Разработать прибор на базе новой идеологии.* < Идеологический, -ая, -ое. *И-ие вопросы. И-ая борьба. И-ая работа* (связанная с пропагандой определенных идей, взглядов). *И. словарь* (=идеографический словарь). Идеологически, нареч. *И. выдержанный. Подготовить кадры и.* (см.: Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2003. С. 374).

меритократии – власти наиболее достойных и способных, выявляемых в ходе серьезных, глубоких и несколько этапных экзаменов. Но и это у нас пока толком не организовано.

Без внятной идеологии нашего общества как определить: куда мы движемся, и движемся ли вообще? Без внятной идеологии никакой по-настоящему эффективной воспитательной работы в отношении ни детей (среди которых сейчас, к сожалению, широко распространяется идеология АУЕ – арестантский уклад един, с принудительно-добровольным сбором средств в воровской общак), ни юношества быть не может: нет у нас сегодня писателей, создавших произведения с героями, которым подражали (например, до Великой Отечественной войны) дети – Тимуру и его команде (по А. Гайдару), юношество – Павлу Корчагину (по Н. Островскому). Сегодня что – подражать спортсменам с их астрономическими гонорарами? Певцам? Блогерам? Самозваным звездам? Нет, конечно, но ведь иных «ярких» личностей, заполнивших телевидение и Интернет, у нас нет. Впрочем, как и на всей практически планете, а многие зарубежные фильмы, закупаемые российскими прокатчиками, демонстрируют счастливую однополую любовь и другие, счастливые у них, но пока (!) у нас отторгаемые в сознании большинства общества извращения.

Прекрасно, что в России сегодня есть много замечательной, соответствующей менталитету народа молодежи – одно волонтерское движение многого стоит. Но это пока. Сохранится ли оно и сколь долго без подпитки правильным воспитанием подрастающего поколения на основе внятной идеологии – вот вопрос.

Тем не менее внятная идеология – понятие многокомпонентное, и его закрепить в законе, в целевой государственной программе, в ином многостраничном нормативном правовом акте невозможно. В этих актах может быть закреплена лишь нормативная основа идеологии⁵.

⁵ Например, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400), в которой в п. 1 сказано: «Конституцией Российской Федерации закреплены фундаментальные ценности и принципы, формирующие основы российского общества, безопасности страны, дальнейшего развития России в качестве правового социального государства, в котором высшее значение имеют соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, повышение благосостояния народа, защита достоинства граждан Российской Федерации», и в которой есть раздел «Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти» (п. 84–93), при этом в п. 93 в 14 подпунктах перечислены пути решения задачи по защите традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти. Она, как рассчитано, будет действовать до 2030 г., при этом, похоже, параллельно (и совместно!) будут действовать госпрограммы (их 45), нацпроекты (их 13), федеральные целевые программы (их 11) и др. А о некоторых уже и забыли.

Вместе с тем идеология не может быть набором лозунгов и благих пожеланий — на примере предмета «Научный коммунизм», широко преподаваемый и изучаемый в высшей школе 1980-х годов, особенно в юридических вузах и факультетах.

Но что обязательно должно стать современной идеологией нашего общества — так это национальная идея, которой пока нет, и задача выработки которой давно стоит прежде всего перед российской наукой.

Ядром национальной идеи, без сомнения, будет историческая тяга нашего народа к справедливости — причинами и основаниями в нехватке которой издавна служили бунты, восстания, мятежи. И утверждать, что сегодня в российском обществе достает справедливости, вряд ли можно — нет для этого оснований.

В принципе, национальная идея как стержень внятной идеологии нашего общества будет (должна стать) основой, фундаментом, ориентиром всех положений новой Конституции РФ.

Далее. Нет сомнений в том, что движущей силой развития общества и государства, во всем многообразии их составляющих, является наука. Известно также, что СССР добился серьезных достижений в ряде сфер (прежде всего в обороне, в космосе, в атомной энергетике) именно благодаря науке, правильной организации научных исследований, руководство которыми обеспечивали прежде всего Государственный комитет Совета Министров СССР по науке и технике (ГКНТ СССР) и Академия наук СССР, что базировалось на действующей тогда Конституции СССР.

В Конституции СССР 1977 г. была статья о науке, 26-я, которая провозглашала: «В соответствии с потребностями общества государство обеспечивает планомерное развитие науки и подготовку научных кадров, организует внедрение результатов научных исследований в народное хозяйство и другие сферы жизни». При этом в ее ст. 114 было провозглашено, что АН СССР обладает правом законодательной инициативы.

В Конституции РФ 1993 г. наука мельком и вскользь упоминается в п. «е» ст. 71, п. «в», «в.1» ч. 1 ст. 114 — без какого-либо раскрытия содержания положений о науке, в ином ряду с иными сферами жизнедеятельности страны. Поэтому в новой Конституции РФ нужна отдельная, развернутая, несколькочастевая статья о науке (предположительно в гл. 3 «Федеративное устройство»), что позволит создать соответствующую, достойную российской науке, и прежде всего РАН, законодательную базу.

По мнению автора этих строк, в первом приближении эта статья должна контурно содержать следующие положения (в разрезе ее частей). 1. Базовая

функция науки как основного и главного движителя человеческой цивилизации. Роль государства в обеспечении развития науки в Российской Федерации. 2. Основные организационные формы научных исследований в Российской Федерации: академическая, вузовская, отраслевая, индивидуальная. Основные виды научно-исследовательской деятельности в Российской Федерации: фундаментальная, поисковая, прикладная. Статус ученого, как работающего в научном коллективе, так и занимающегося научной деятельностью самостоятельно, — творческий человек, в своей научной деятельности поддерживаемый государством. 3. Российская академия наук есть ядро организационных форм научно-исследовательской деятельности в Российской Федерации. В ее систему входят региональные отделения и научные центры, научные институты и иные научные организации, а также иные объекты, в т.ч. социальные, обеспечивающие деятельность системы РАН. Государственные проекты и программы уровня стратегического планирования утверждаются при положительном экспертном заключении РАН как главной в стране научно-экспертной организации, ею же экспертируются результаты реализации этих проектов и программ. Имущество, закрепленное за РАН и звеньями, входящими в ее систему, может быть отчуждено, а ее институты могут быть объединены, разъединены либо переданы в иное ведение лишь с согласия Общего собрания членов РАН. Российская академия наук обладает правом законодательной инициативы по вопросам собственного ведения. 4. Отношения, закрепленные в первых трех частях настоящей статьи, регулируются федеральными конституционными законами.

Представляется целесообразным (пока — не остро критичным) провозгласить в новой Конституции РФ определенные ограничения на развитие Искусственного Интеллекта (ИИ).

У этой проблемы есть две стороны. Первая: сам человек, в усредненном понимании, постепенно чипизируется, киборгизируется, имплантируется — это объективная реальность. Раз достижения научно-технического прогресса допускают это, то данный процесс неизбежен: людям ведь хочется лучше видеть, лучше слышать (в различных спектрах), лучше помнить (в недалеком будущем в чипе, встроенном в головной мозг, может поместиться вся информация, содержащаяся в Ленинской библиотеке, при этом очевидно: данное направление нейробиологии является проблемой не только технологической, но и юридической), быть в несопоставимо с «обычными» людьми лучше в физической форме и т.д.

Вторая же — развитие самого ИИ, здесь простор, в принципе, угрожающий человечеству, велик. Конечно, цифровизация многих сфер человеческой жизнедеятельности приносит пользу, подчас

огромную. Например, Председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев, выступая 24 сентября 2021 г. на совещании председателей верховных судов государств – членов ШОС, отметил, что в 2021 г. в России в электронном виде в суды было подано более 3 млн процессуальных документов; число судебных заседаний с использованием видеоконференцсвязи превысило 300 тыс.; а количество обращений пользователей к ГАС «Правосудие» – 2.5 млрд.

При этом, несомненно, всякая цифровизация в судебной деятельности может и должна носить лишь вспомогательный характер, само же непосредственное правосудие остаться за судьей-человеком, но отнюдь не за судьей-ИИ, – ИИ еще долго (а может и очень долго) не способен будет на ментальном уровне, присущем подчас подспудно, «на автомате» судье-человеку, анализировать выступления и ответы на вопросы в судебных заседаниях по фактологическим, интонационным, эмоциональным, семантическим и семиотическим и иным характеристикам.

Недавно Правительством РФ был утвержден второй пакет мер поддержки IT-отрасли, в «дорожную карту» которой включены 62 мероприятия. При этом общесистемный характер носят 20 пунктов плана, предусматривающие шаги по выравниванию условий ведения бизнеса в России для международных интернет-корпораций, стимулированию внедрения российских решений в деятельность отечественных предприятий, а также по поддержке экспорта IT-разработок⁶.

Вместе с тем практически одновременно Уполномоченный по правам человека в РФ Т.Н. Москалькова, выступая 11 августа 2021 г. в г. Солнечногорске (Московская область) на площадке Всероссийского молодежного образовательного форума «Территория смыслов», отметила: в настоящее время не хватает правового инструментария, способного обеспечить гражданам защиту их прав в условиях развития цифровизации, и стремительно растущая цифровая среда требует соответствующего регулирования⁷.

Заметим, что ИИ «наступает» в вопросах приобретения собственных прав во всем мире: как известно, созданная в Гонконге компанией HANSON Robotics роботесса София в Саудовской Аравии приобрела в 2017 г. гражданство этого государства, т.е., по сути, превратилась из объекта права в субъект права – со всеми вытекающими из этого юридическими и иными последствиями; британец Стивен Тайлер – разработчик ИИ под названием “Dabus”, подал заявку на патент двух изобретений, в которой

указал, что автором разработки изобретения является ИИ и патент нужно выбрать именно ИИ, а не получив положительного ответа в Ведомстве интеллектуальной собственности и судебных органах Великобритании, обратился в несколько иных иностранных органов, и австралийский судья в августе 2021 г. «постановил, что ИИ может претендовать на патент и считаться автором изобретения»⁸, и т.д.

Но ведь если ИИ обрел (или вскоре повсеместно обретет) собственную правосубъектность, став субъектом права и гражданином определенного государства, то в случае угрозы с его стороны человеку, группе людей, государству, а то и всему человечеству (или даже не угрозе, а прямым действиям с его стороны), то что с ним делать, как государству защититься? «Выключить» его? Но ведь это будет означать – формально – убийство его как субъекта права и как гражданина (эта ситуация гипотетически может возникнуть при встрече с инопланетянином, внешне не проявившим признаки разумности). Ну а если ИИ после «выключения» разобрать на запчасти, это вообще пахнет «расчлененкой» – формально – юридически во всяком случае.

В разных странах предпринимаются робкие попытки введения развития ИИ в правовое русло путем формирования разного рода «цифровых кодексов», «кодекса этики ИИ», «кодекса этики принципов для ИИ» (в Китае), в России 26 октября 2021 г. около двух десятков крупных компаний и организаций подписали Кодекс этики ИИ, содержащий 12 страниц, где, в частности, закреплено, что применение технологий «сильного» (схожего с человеческим) ИИ должно находиться под контролем государства⁹, и т.д. Но достаточно ли этого?

В современной юридической литературе есть немало научных публикаций об угрозах цифровизации конституционным правам граждан¹⁰.

Небезынтересно, что (это уже подход к рассматриваемой проблеме с другой стороны) в Бразилии по решению суда (!) штата Парана две собаки – золотистый ретривер по кличке Спайк и пойнтер по кличке Рэмбо смогут претендовать на получение (!) 2 тыс. реалов (около 400 тыс. долл.) в качестве моральной компенсации. Этот суд впервые признал право собак на компенсацию морального вреда,

⁸ Черноусов И. Искусственному интеллекту отказали в праве изобретать // Там же. 28 сент.

⁹ См.: Емельяненко В. Мягкая сила этики // Там же. 27 окт.; Едовина Т. Искусственному интеллекту очертили границы // Коммерсантъ. 2021. 27 окт.

¹⁰ См., напр.: Мочалов А.Н. Цифровой профиль: основные риски для конституционных прав человека в условиях правовой неопределенности // Lex russica. 2021. Т. 74. № 9 (178); Филипова И.А. Искусственный интеллект и нейротехнологии: потребности в конституционно-правовом регулировании // Там же. С. 119–130.

⁶ См. подр.: Кузьмин В. Все для «цифры» // Росс. газ. 2021. 15 сент.

⁷ См. подр.: Яковлева Е. Репутация для свободы // Там же. 12 авг.

причиненного жестоким обращением со стороны бывших хозяев, о чем 16 сентября 2021 г. сообщило издание «O Antagonista» со ссылкой на базу данных судебных органов. По информации портала, шестилетний Спайк и трехлетний Рэмбо наравне с представляющими их интересы в рамках судебного процесса НКО получили статус «заинтересованной стороны». По мнению адвоката и зоозащитницы Э. Палуду, «суд создал прецедент, который в дальнейшем может быть использован для отстаивания интересов других зверей. “Это слом парадигмы. Это новый взгляд на право, постгуманистический”», — приводит издание ее слова¹¹.

Если интересы собак в суде вполне успешно защищали их представители — адвокаты, сами же собаки были в процессуальном плане безмолвными, то при защите интересов (а вскоре и прав) ИИ серьезную правовую помощь адвокатом станут оказывать сами ИИ, а с их развитием и приобретением ими собственной правосубъектности и вообще обойдутся без адвокатов.

И может так случиться, что за этим дело не встанет — слишком уж быстро развиваются ИТ-технологии, и с созданием квантовых (равно — фотонных) компьютеров задач, посильных для решения человека и непосильных ИИ, не останется.

Но упомянутый выше Кодекс этики искусственного интеллекта дал старт добровольному саморегулированию и внедрению инструмента «мягкой силы» в достижение согласия между ИИ и человеком. Не больше.

Однако самая главная опасность для человеческой цивилизации возникнет (в сегменте рассматриваемой в данной работе проблемы) тогда, когда ИИ станут сами «вести» себя, сами создавать собственные алгоритмы и программы, создадут свой предельно быстродействующий язык как средство общения между собой (если вообще не объединятся в единый, сверхмощный ИИ), сами станут ставить себе задачи и их решать, что «попахивает» уже созданием их собственной цивилизации, где места человечеству с его явно несовершенной цивилизацией уже не будет. И это — не фантастический боевик, это (по личному мнению автора данных строк) — естественное развитие событий.

И не только создание механизмов «мягкой силы» в отношении развития ИИ, но и жесткое, императивное законодательное регулирование, включая международное (а здесь главное требование должно содержать категорическое условие: воздержаться от предоставления ИИ гражданства государства — «подписанта» соглашения, не дать возможности ИИ преобразоваться из объекта права в субъект права), надежным барьером описанного варианта развития

ИИ не станут. Здесь нужны жесткие ограничения конституционного уровня, как российских, так и других (оптимально всех) государств (например, содержащих требования обязательного включения в каждый ИИ специальных блокирующих устройств, основанных на широко известных трех законах робототехники Айзека Азимова), и задача эта крайне сложная, но реализуемая.

Исключительно важным представляется резкое, принципиальное, фундаментальное усовершенствование конституционных основ механизма российского правосудия — судебной ветви государственной власти Российской Федерации. Сказать, что этот механизм у нас сегодня (тем более был в прошлом) безупречный, даже достаточный, значит, погрешить против истины. Правда, есть люди, которые считают, что он так хорош, что в нем менять ничего не нужно, но их мало. Главное — он далеко не полностью соответствует той цели, для достижения и поддержания которой он должен функционировать — вершению справедливого (!) правосудия. Причин этому немало — в каждой из трех его составляющих (судоустройственной, судопроизводственной и судейско-статусной), да и корни этой проблемы, в т.ч. исторического плана, глубокие, даже глубочайшие, но это — «отдельная песня».

Здесь вполне уместна аналогия с механизмом присуждения ученых степеней, существовавшая в нашей стране до 1976 г. Так, в соответствии с Положением об испытаниях на ученые степени 1837 г. защита диссертаций проходила на заседании факультета, решение которого о присуждении степени утверждалось ученым советом университета¹². В советский исторический период (в 1917 г. существовавшие к этому времени в России ученые степени были ликвидированы, а восстановлены ученые степени кандидата и доктора наук, но не магистра, в 1934 г.) ученые степени присуждались по результатам защиты диссертации квалификационными комиссиями, организованными при наркоматах, АН СССР, республиканских и отраслевых академиях, при этом перечень отраслей наук, по которым производилась защита диссертаций, был определен лишь в 1937 г., тогда же право утверждения докторских диссертаций было передано ВАК¹³.

В соответствии с п. 18 Положения об аспирантах НИИ ВСНХ СССР от 17 мая 1930 г. защита аспирантом его работы производилась «в деловом заседании научных работников с участием

¹² См. подр.: *Аристер Н.И., Загузов Н.И.* Процедура подготовки и защиты диссертаций. М., 1995. С. 6, 7.

¹³ См. подр.: *Кузин Ф.А.* Диссертация. Методика написания. Правила оформления. Порядок защиты: практ. пособие для докторантов, аспирантов и магистрантов. 2-е изд., доп. М., 2001. С. 7.

¹¹ См.: Pravo.pu (дата обращения: 17.09.2021).

хозяйственных и профессиональных организаций путем ее разбора»¹⁴.

Отмечая, что защита диссертаций проводится в советах вузов (факультетов) или научно-исследовательских учреждений, Г.И. Федькин высказал мнение о необходимости перенесения защиты диссертаций в советы лабораторий, секторов, кафедр, конструкторских бюро, исходя из тезиса о том, что на современном этапе «процесс дифференциации и специализации наук зашел столь далеко, что даже ученые, работающие в составе одной кафедры или сектора, не всегда оказываются в состоянии быть “судьями” по новым для науки проблемам, разработанным их же товарищами. Еще менее этими судьями могут быть члены совета, работающие в других кафедрах или секторах»¹⁵.

Положение дел со специализацией советов по присуждению ученых степеней стало несколько улучшаться с принятием Положения о ВАКе при Министерстве высшего и среднего специального образования СССР (утв. постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28.01.1960 г. № 127¹⁶). Но по-настоящему эта специализация была создана лишь Положением о порядке присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий (утв. постановлением Совета Министров СССР от 29.12.1975 г. № 1067). В силу абз. 3 п. 7 этого Положения в составе Совета (в нем именуемого специализированным диссертационным он стал позднее) для защиты докторских диссертаций (для кандидатских требования были не столь жесткими) должны быть только доктора наук, из них не менее пяти по каждой из специальностей, по которым Совету предоставлено право приема диссертаций к защите. При этом согласно абз. 2 п. 6 Положения каждый такой специализированный Совет мог принимать к защите диссертации по одной или группе (не более трех) смежных специальностей¹⁷.

То есть этот Совет уже был по-настоящему специализированным — каждый член Совета был

¹⁴ Организация советской науки в 1926–1932 гг.: сб. документов. Л., 1974. С. 294.

¹⁵ Федькин Г.И. Правовые вопросы организации научной работы в СССР. М., 1958. С. 240 (цит. по: Лебин Б.Д. Подбор, подготовка и аттестация научных кадров в СССР. Вопросы истории и правового регулирования. М.—Л., 1966. С. 148).

¹⁶ См.: СП СССР. 1960. № 4, ст. 20.

¹⁷ По-видимому, стоит отметить, что первые в СССР четыре кандидатские диссертации по праву (и диссертация автора этих строк в их числе) по новому Положению были защищены 09.06.1976 г. в специализированном Совете № Д 121/3 при Институте государства и права АН СССР. В нем были такие смежные научные специальности: 12.00.03 — гражданское право и процесс; 12.00.04 — хозяйственное право (добавление «арбитражный процесс» появилось лишь в 1978 г.); 12.00.06 — колхозное, земельное, водное, лесное и горное право; правовая охрана природы.

крупным специалистом в проблематике защищаемой в нем диссертации (в той или иной мере и, конечно, не без исключений). И поэтому 1976 г. в механизме государственной аттестации кадров высшей научной квалификации, можно сказать, стал революционным, недаром указанная модель действует и поныне.

Ведь что было раньше? Хорошо, если Совет, в котором (для юристов) защищалась диссертация, состоял сплошь из юристов: для НИИ — это ИПТ АН СССР, ВНИИСЗ, для вузов — ВЮЗИ, Свердловский юридический институт, Саратовская, Харьковская юридические академии. Ну, а если этот Совет действовал при многопрофильном университете, коих тогда в СССР были десятки и десятки? В него ведь входили физики, химики, философы, специалисты в областях истории КПСС, научного коммунизма, научного атеизма, политэкономии (и капитализма, и отдельно социализма) и т.д. и хорошо, если хотя бы один юрист. То есть оценки научной новизны диссертационного исследования, правильность методологии, апробацию, научную и практическую значимость и иные обязательные для диссертации требования оценивали не специалисты в области защищаемой диссертации, но они принимали по ней решение. А что они могли в ней проверить (и по факту так и было) — лишь: сколько цитат из работ классиков марксизма-ленинизма, прежде всего очередного руководителя ВКП(б) (КПСС), сколько ссылок на исторические решения съездов КПСС и пленумов ЦК КПСС, причем обязательно из последних по времени в диссертации (а то лишь в реферате) содержалось. Виртуозы умудрялись в диссертации по квантовой физике одну и ту же цитату И.В. Сталина, высказанную им мельком, попутно, использовать в своих диссертациях в разных интерпретациях три-пять раз (достоверный факт).

Столь пространный исторический экскурс в механизм государственной (!) аттестации кадров высшей научной квалификации, с выделением в нем 1976 г., преследует одну, но важную цель: показать, как не должно быть, но было до 1976 г., и как должно быть и стало после 1976 г. Конкретнее — когда решения, требующие профессиональных, специальных знаний, принимали не специалисты, и когда эти же решения стали принимать именно специалисты. То есть до 1976 г. по-настоящему действенной государственной аттестации не было, и названный организационно-правовой механизм ее организации и проведения изначально был далеко не тем, какой был необходим, поскольку в нем не было главного — заостренности на специализацию.

Так и с организационно-правовым механизмом отечественного правосудия положение дел сходное. Судья, практически любой, становится глубоким специалистом не тогда, когда он приносит судебскую

присягу и приступает к рассмотрению своего первого судебного дела. Будь он трижды гениален и четырежды талантлив и закончил три разных юридических вуза с красным дипломом, а заодно является доктором юридических наук. Он тогда становится подлинным специалистом в узкой области судопроизводства, когда данную категорию дел он рассматривает минимум лет пять, знает о ней все: и обширную законодательно-нормативную базу, причем в динамике ее развития, и судебную практику, опять же в динамике развития, и научные исследования по этой проблематике, да и сам накопил немалый опыт, знает, на что нужно обратить особое внимание, какие экспертные заключения и иные доказательства по делу здесь определяющие и т.д. и т.п.

И вот такой судья по такой узкой категории дел вынесет (это же очевидно) существенно более справедливое решение, чем судья, первый-второй раз в жизни рассматривающий такое дело. А ведь справедливость правосудия есть альфа и омега судебной власти любого государства, в т.ч. и нашего, хотя цель — вынесение максимально справедливых судебных актов судами в Конституции РФ не названа. Если подходить к этому вопросу с практических позиций, то очевидно — судья, состоя в коллегии по уголовным делам своего суда, например, пять лет и став, естественно, специалистом в уголовном судопроизводстве, вынося при этом заведомо справедливые судебные акты, оказавшись в коллегии по гражданским делам своего же суда, не в состоянии объективно выносить столь же справедливые судебные акты. То есть, владея методологией судейского познания, он, затратив массу времени и сил, смог бы по конкретному делу вынести более справедливый акт, чем по делам, рассматриваемым им в «потоке» иных гражданских дел, отписываемых ему для рассмотрения. Но времени для этого у него (как почти у всех иных отечественных судей) нет — нагрузка у них чрезвычайно велика, даже запредельна, нередко приводящая к эмоциональному выгоранию у отдельных судей.

А перевести судью из одной коллегии суда, в которой он стал глубоким специалистом, в другую этого же суда, где он, мягко говоря, не глубокий специалист, с организационной точки зрения ничего не стоит — и по производственной необходимости, и иногда совсем без оной.

Наличие же в одном судебном органе нашей страны различных с точки зрения видов судопроизводства коллегий (судебных составов) образовалось не вчера: например, в Декрете ВЦИК от 7 марта 1918 г. № 2 «О Суде» указывалось: «Решение дел по существу в гражданских отделениях происходит в составе трех постоянных членов окружного народного суда и четырех народных заседателей. По уголовным же делам решение их по существу происходит в составе

двенадцати очередных заседателей и двух запасных, под председательством одного из постоянных членов суда» (ст. 3)¹⁸. Столь же отчетливо в структуре губернского суда были выделены состав уголовного отдела (ст. 52) и состав гражданского отдела (ст. 53) в Положении о судостроительстве РСФСР, утвержденном постановлением ВЦИК от 11 ноября 1922 г.¹⁹

И такие специализированные подразделения по всей вертикали судебной системы судов общей юрисдикции нашей страны, по существу, сохранились до настоящего времени, за исключением, естественно, малосоставных районных судов (которых осталось совсем мало) и мировых судей, с учетом того, что в 2014 г. к этим коллегиям прибавились судебные коллегии по административным делам.

Но обозначенной проблемой недостаточной справедливости выносимых неспециализирующимися на рассмотрении данной категории дел судьями положение дел не ограничивается. К тому же эту недостаточную справедливость в сравнении с достаточной, вынесенной специализирующимся на этой категории дел судьей, обнаружить крайне сложно — ведь основания отмены судебных актов вышестоящими инстанциями эту недостаточность попросту не в состоянии учитывать по ряду причин. Да и лишь малая часть судебных актов обжалуется в более высокие судебные инстанции.

Более серьезная проблема в другом: а кто принимает окончательные (!) решения по конкретному делу, кто на основе обобщения и анализа определенных категорий судебных дел дает рекомендации (обязательные к исполнению) нижестоящим судебным органам всей судебной системы страны?

В Российской Федерации есть две специализированные судебные системы: арбитражно-судебная и военных судов, при этом они не самостоятельные, а автономные, входящие в судебную систему, возглавляемую (в процессуальном смысле) Верховным Судом РФ.

И на заданные выше два вопроса: кто...? — ответ содержится в Федеральном конституционном законе от 5 февраля 2014 г. № 3-ФЗ (в действующей ред.) «О Верховном Суде Российской Федерации». Ответ на первый вопрос — в п/п. 1 п. 1 ст. 7 «Полномочия Президиума Верховного Суда Российской Федерации»: Президиум «в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации в целях обеспечения единства судебной практики и законности проверяет в порядке надзора, в порядке возобновления производства по новым или вновь открывшимся обстоятельствам вступившие в силу судебные акты». А ответ на второй вопрос содержится,

¹⁸ См.: СУ РСФСР. 1918. № 26, ст. 420.

¹⁹ См.: СУ РСФСР. 1922. № 69, ст. 902.

соответственно, в п/п. 1 п. 3 ст. 5: Пленум Верховного Суда РФ «рассматривает материалы анализа и обобщения судебной практики и дает разъяснения по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации».

Вроде бы все логично. Стоит также указать, что судьи Верховного Суда РФ, без сомнения, — высококлассные специалисты, с большим опытом судебной работы, многие — с учеными степенями, являются авторами монографий, учебников и т.д.

Но ведь нельзя быть глубоким специалистом во всех вопросах права, во всем диапазоне судебно-правовой проблематики. Такие специалисты были, по-видимому, во времена действия Русской Правды; не исключено — в самые первые годы после Октябрьской революции 1917 г., когда во главу угла ставилось в судебных процессах не знание права, а революционная целесообразность или подобные ориентиры²⁰.

Таким образом, следует констатировать: в состав как Президиума, так и Пленума Верховного Суда РФ входят глубокие профессионалы, специалисты различных отраслей права, законодательства и судебной практики. При этом из различных коллегий Верховного Суда РФ, которые перечислены в ст. 4 Федерального конституционного закона о Верховном Суде РФ: по административным делам, по гражданским делам, по уголовным делам, по экономическим спорам и по делам военнослужащих. Входят также руководители Суда, в т.ч. Председатель Верховного Суда РФ, заместитель Председателя Верховного Суда РФ — председатель Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ.

Получается, по любому делу, рассматриваемому в порядке надзорного производства и т.д., либо по любому обобщению и анализу материалов судебной практики решение принимается большинством членов Президиума (Пленума) Верховного Суда РФ, среди которых глубоких специалистов по предмету принимаемого решения (как судей соответствующей коллегии Верховного Суда РФ) — пятая (и даже меньшая) часть. Остальные четыре пятых — глубокие специалисты в сфере юрисдикции своих судебных коллегий; хотя разбирающиеся, в этом нет сомнений, в судебной проблематике всех иных коллегий, но не как глубокие специалисты. На современном

²⁰ Как отмечается в юридической литературе, «к 1920 г. в стране действовали четыре судебные системы: народные суды; революционные трибуналы; квазисудебный орган в форме чекистских комиссий; общественные и религиозные суды, легализованные советским Правительством» (см. подр.: История суда и правосудия в России: в 9 т. / отв. ред. В.В. Ершов, В.М. Сырых. М., 2021. Т. 6. Судостроительство и судопроизводство РСФСР периода становления советской власти (1917–1920 годы) / В.М. Сырых; отв. ред. С.А. Колунтаев. С. 123).

уровне развития человеческой цивилизации не может быть не только глубокого специалиста во всех областях человеческого знания (похоже, последним таким специалистом был М.В. Ломоносов, но тогда весь совокупный объем знаний мог охватить один, гениальный, человек; впрочем, и ныне встречаются отдельные личности, считающие, что они прекрасно разбираются во всем), но и глубоких специалистов в правовой сфере знаний.

Ситуация с составом Президиума и Пленума Верховного Суда РФ (это очевидно из изложенного выше) как в конечном счете с организационно-правовым механизмом отечественного правосудия в настоящее время весьма схожа с организационно-правовым механизмом государственной аттестации кадров высшей научной квалификации, существовавшим в нашей стране до 1976 г.²¹

Таким образом, нет сомнений: данное положение дел с конституционной основой структуры судебной системы Российской Федерации нужно менять, и самым фундаментальным образом. А это значит, учитывая зарубежный опыт в этом вопросе, необходимо создать несколько специализированных, обязательно полностью самостоятельных судебных систем, несколькозвенных, со своим высшим судом, принимающим окончательные по делам, рассмотренным судами своей системы, решения, самостоятельно обобщающим судебную практику своей системы и результаты обобщения и анализа которой доводящим до сведения и обязательного исполнения судами своей системы.

Организационный механизм правосудия, по мнению автора данной работы, имеет три составляющих: судостроительную, судопроизводственную и судейско-статусную. И каждая судебная (самостоятельная) система обязательно должна базироваться на этих трех составляющих.

Значит, в рамках новой Конституции РФ в стране должны быть самостоятельные несколькозвенные системы: система административных судов, система гражданских судов, система уголовных судов и система арбитражных судов (по видам судопроизводств, закрепленных в ч. 2 ст. 118 действующей Конституции РФ). Но не система военных судов, поскольку у них нет и не предвидится, попросту не может быть своей судопроизводственной составляющей. И это будут самостоятельные, но специализированные судебные системы. Должна быть также система судов общей юрисдикции, куда будет входить в качестве автономной, как и сейчас, система

²¹ Речь идет исключительно о механизме присвоения ученых степеней. Механизм присвоения ученых званий не был тогда радикально реформирован, ныне он просто удручающ (см. подр.: *Клеандров М. И.* О радикальном преобразовании механизма присвоения ученого звания профессора // Государство и право. 2019. № 3. С. 27–37).

военных судов, а также суды иных, не названных выше юрисдикций. Плюс — должны быть самостоятельные федеральные специализированные моносуды, в какую-либо систему не входящие: Конституционный Суд РФ, Суд по разрешению экономических споров с участием крупнейших иностранных инвесторов, Суд по интеллектуальным правам и т.д.

Для сравнения: в ФРГ издавна правосудие осуществляют суды системы общей административной юстиции, суды финансовой судебной системы, суды системы по трудовым делам, суды системы по социальным вопросам²², а также система судов общей юрисдикции²³.

Осуществляют также конституционное правосудие Федеральный конституционный суд и конституционные суды земель, систему не составляющие. Координацию осуществляет Общий сенат высших судов ФРГ, учрежденный Законом 1968 г. с целью обеспечения единства судебной практики. Заседания Общего сената созываются, когда Высший федеральный суд намерен иначе решить вопрос права, чем он решается другим Высшим федеральным судом или Общим сенатом. В состав Общего сената входят председатели высших федеральных судов, председатели сенатов соответствующих высших федеральных судов и по одному судье из каждого из этих сенатов²⁴.

Разграничение подведомственности дел между судами различных судебных систем Российской Федерации, с учетом федеральных моносудов, вполне эффективно способен обеспечить подобный федеральный конституционный орган (может быть, его следует назвать: Форум высших судов РФ), который регулярно после первоначального, ключевого решения о разграничении юрисдикций наподобие совместного постановления Пленумов Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ от 18 августа 1992 г. № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам» будет корректировать его. Даже после ликвидации ВАС РФ проблемы разграничения юрисдикций между судами общей юрисдикции и арбитражными судами периодически возникают²⁵.

²² См. подр.: Судебные системы Европы и Евразии: науч.-энциклопед. изд.: в 3 т. М., 2019. Т. 1. Западная и Северная Европа / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. С. 69–76 (далее — Судебные системы Европы и Евразии).

²³ См. подр.: Горбань В.С., Савенков Д.А. Судостроительство: состояние и современные тенденции развития системы судов общей юрисдикции в Германии (научный комментарий к Закону ФРГ «О судостроительстве») / предисл. М.И. Клеандрова. Саратов, 2019.

²⁴ См.: Судебные системы Европы и Евразии. С. 76.

²⁵ См. подр. об одной из таких проблем: Губенко М.И. Разграничение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами по спорам с участием руководителя организации // Росс. правосудие. 2021. № 7. С. 23–34.

Проблемы с трансформацией структуры судебной системы Российской Федерации на основе будущей Конституции РФ будут, но не фундаментального характера: для создания самостоятельной арбитражно-судебной системы достаточно будет воссоздать Высший Арбитражный Суд РФ, упраздненный в 2014 г.; система административных судов, правда, в качестве автономной, чуть не появилась в 2000 г., когда соответствующий о ней Закон Государственная Дума приняла в первом чтении, т.е. просчитывалось решение всех вопросов, связанных с учреждением этой системы, за исключением своей судопроизводственной составляющей, и т.д.

Эффект же, прежде всего в решении проблемы специализации правосудия, а следовательно, в повышении уровня справедливости выносимых судьями судебных актов, будет (что очевидно) колоссальным.

И наконец, в новой Конституции РФ представится возможность закрепить положение о Совете судебной власти РФ. Речь идет о конституционном властно-государственном федеральном органе, который имеется (также конституционно закрепленный) примерно в половине государств мира, и который в нашей стране чуть-чуть не образовался дважды — в 1993 г., при разработке проекта Конституции РФ, и в 2000 г.

История работы над этими проектами изложена в юридической литературе: над проектом 1993 г., в частности, М.А. Митюковым (знающим ситуацию, что называется «изнутри»)²⁶, там речь шла об органе, наименованном Высшее судебное присутствие. Отрадно, что в многочисленных обсуждениях этого проекта широкое участие принимали и ученые Института государства и права АН СССР, как и иные конституционалисты. Поддерживал первоначально эту идею и Б.Н. Ельцин. Но — не срослось...

В 2000 г. данный вопрос активно обсуждался Рабочей группой по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о судебной системе, образованной Распоряжением Президента РФ В.В. Путина от 28 ноября 2000 г. (только-только ставшим Президентом РФ, но сразу придавшем проблематике совершенствования механизма правосудия в стране новый импульс). Автор этих строк входил в состав Рабочей группы, и ход обсуждения Высшего судебного совета (предлагались и иные

²⁶ См.: Митюков М.А. В поисках обретения Конституции: от Конституции РСФСР 1978 года к Конституции Российской Федерации 1993 года: документально-монографическое исследование. М., 2021. С. 358–360; *Его же*. Конституционное правосудие на втором этапе развития (к историографии вопроса с позиции конституционалиста) // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 54–56.

наименования) также знал «изнутри», что и изложил в соответствующей монографии²⁷.

Основная идея этого властно-государственного органа заключается в том, что у судебной ветви государственной власти нет своего органа, олицетворяющего судебную власть, тогда как у законодательной и исполнительной ветвей она есть (двухпалатное Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ). При этом предлагаемый орган не должен быть ни в коем случае и ни в каком варианте судебным органом и непосредственно судебную власть путем осуществления правосудия не будет осуществлять. Напротив, среди большого количества его задач будет обеспечение судом возможности осуществлять справедливое независимое правосудие в самом широком диапазоне потребностей. Верховный Суд РФ не может выступать в качестве такого органа — он: 1) высший судебный орган по разрешению дел; 2) надзорная инстанция; 3) орган, дающий разъяснение по вопросам судебной практики (ст. 126 действующей Конституции РФ). Вопросы финансового, материально-ресурсного, кадрового, информационного характера и другие вопросы судебной системы, как и разработка и утверждение программных документов стратегического характера о развитии отечественного механизма правосудия, в полномочия Верховного Суда РФ, как следует из ст. 128 действующей Конституции РФ, не входили. Да и право законодательной инициативы у него ограничено (ч. 1 ст. 104 действующей Конституции РФ) вопросами его ведения.

Решением необходимых для функционирования судов Российской Федерации задач занимается Судебный департамент при Верховном Суде РФ, но раз он «при», значит, его полномочия не могут быть шире полномочий самого Верховного Суда РФ.

А Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы Российской Федерации...» по периодам (сейчас — третий период) вообще разрабатывает и утверждает Правительство РФ, а исполняет Минэкономразвития России, и там ряд пунктов относится исключительно к ведению судебной власти.

И пожалуй, главное здесь — Совет судебной власти РФ будет обеспечивать разработку стратегии развития механизма правосудия (включая альтернативные его формы и институт судебных заседателей, выражающий идею подлинного прямого народовластия в сфере судебной ветви государственной власти) и ее реализацию, а также независимость судей и судебных органов, прежде всего при непосредственном осуществлении ими правосудия, будучи, естественно, наделенным для этого необходимыми государственно-властными полномочиями.

²⁷ См.: Клеандров М. И. О Совете судебной власти Российской Федерации. М., 2016. С. 35–46.

Время научной проработки проблематики Совета судебной власти, как и иных конституционных проблем для будущей Конституции РФ, еще есть, дело — за правильной организацией этой работы.

* * *

В заключение следует отметить: в целом научные исследования, в т.ч. фундаментальные, являются по-настоящему эффективными и результативными, если они ориентированы на создание конечных продуктов и технологий (что практически, наверняка, следует ожидать в разрабатываемом сейчас проекте Государственной программы научно-технологического развития РФ, которая придет на смену Госпрограмме НТР 2019 г.). Для фундаментальной науки права таким конечным продуктом станет разработка проекта новой Конституции РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Аристер Н. И., Загузов Н. И. Процедура подготовки и защиты диссертаций. М., 1995. С. 6, 7.
2. Большой словарь иностранных слов / сост. А. Ю. Москвин. М., 2003. С. 223.
3. Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 2003. С. 374.
4. Горбань В. С., Савенков Д. А. Судостроительство: состояние и современные тенденции развития системы судов общей юрисдикции в Германии (научный комментарий к Закону ФРГ «О судостроительстве») / предисл. М. И. Клеандрова. Саратов, 2019.
5. Губенко М. И. Разграничение компетенции между судами общей юрисдикции и арбитражными судами по спорам с участием руководителя организации // Росс. правосудие. 2021. № 7. С. 23–34.
6. Едовина Т. Искусственному интеллекту очертили границы // Коммерсантъ. 2021. 27 окт.
7. Емельяненко В. Мягкая сила этики // Росс. газ. 2021. 27 окт.
8. История суда и правосудия в России: в 9 т. / отв. ред. В. В. Ершов, В. М. Сырых. М., 2021. Т. 6. Судостроительство и судопроизводство РСФСР периода становления советской власти (1917–1920 годы) / В. М. Сырых; отв. ред. С. А. Колунтаев. С. 123.
9. Клеандров М. И. О радикальном преобразовании механизма присвоения ученого звания профессора // Государство и право. 2019. № 3. С. 27–37.
10. Клеандров М. И. О Совете судебной власти Российской Федерации. М., 2016. С. 35–46.
11. Кузин Ф. А. Диссертация. Методика написания. Правила оформления. Порядок защиты: практ. пособие для докторантов, аспирантов и магистрантов. 2-е изд., доп. М., 2001. С. 7.
12. Кузьмин В. Все для «цифры» // Росс. газ. 2021. 15 сент.
13. Лебин Б. Д. Подбор, подготовка и аттестация научных кадров в СССР. Вопросы истории и правового регулирования. М.—Л., 1966. С. 148.

14. Митюков М.А. В поисках обретения Конституции: от Конституции РСФСР 1978 года к Конституции Российской Федерации 1993 года: документально-монографическое исследование. М., 2021. С. 358–360.
15. Митюков М.А. Конституционное правосудие на втором этапе развития (к историографии вопроса с позиции конституционалиста) // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 54–56.
16. Мочалов А.Н. Цифровой профиль: основные риски для конституционных прав человека в условиях правовой неопределенности // Lex russica. 2021. Т. 74. № 9 (178).
17. Судебные системы Европы и Евразии: науч.-энциклопед. изд.: в 3 т. М., 2019. Т. 1. Западная и Северная Европа / под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. С. 69–76.
18. Федькин Г.И. Правовые вопросы организации научной работы в СССР. М., 1958. С. 240.
19. Филипова И.А. Искусственный интеллект и нейротехнологии: потребности в конституционно-правовом регулировании // Lex russica. 2021. Т. 74. № 9 (178). С. 119–130.
20. Черноусов И. Искусственному интеллекту отказали в праве изобретать // Росс. газ. 2021. 28 сент.
21. Яковлева Е. Репутация для свободы // Росс. газ. 2021. 12 авг.
7. Emelianenko V. The Soft Power of Ethics // Ross. gaz. 2021. 27 Oct. (in Russ.).
8. History of the court and justice in Russia: in 9 vols. / ed. by V.V. Ershov, V.M. Raw. M., 2021. Vol. 6. The judicial system and justice of the RSFSR, the period of establishment of Soviet power (1917–1920) / V.M. Raw; res. ed. S.A. Kolontayev. P. 123 (in Russ.).
9. Kleandrov M.I. On the radical transformation of the mechanism of awarding the academic title of professor // State and Law. 2019. No. 3. P. 27–37 (in Russ.).
10. Kleandrov M.I. On the Council of Judicial Power of the Russian Federation. M., 2016. P. 35–46 (in Russ.).
11. Kuzin F.A. Dissertation. Methodology of writing. Rules of registration. The order of protection: a practical guide for doctoral students, postgraduates and undergraduates. 2nd ed., additional. M., 2001. P. 7 (in Russ.).
12. Kuzmin V. Everything for “figures” // Ross. gaz. 2021. 15 Sep. (in Russ.).
13. Lebin B.D. Selection, training and certification of scientific personnel in the USSR. Questions of history and legal regulation. M.—L., 1966. P. 148 (in Russ.).
14. Mityukov M.A. In search of finding the Constitution: The Constitution of the RSFSR in 1978 by the Constitution of the Russian Federation of 1993: the documentary a monographic study. M., 2021. P. 358–360 (in Russ.).

REFERENCES

1. Arister N.I., Zaguzov N.I. The procedure for preparing and defending dissertations. M., 1995. P. 6, 7 (in Russ.).
2. Big dictionary of foreign words / comp. A. Yu. Moskvina. M., 2003. P. 223 (in Russ.).
3. Big explanatory dictionary of Russian language / ed. by S.A. Kuznetsov. SPb., 2003. P. 374 (in Russ.).
4. Gorban V.S., Savenkov D.A. Judicial system: the state and current trends in the development of the system of courts of general jurisdiction in Germany (scientific commentary on the Law of the Federal Republic of Germany “On the Judicial System”) / preface by M.I. Kleandrov. Saratov, 2019 (in Russ.).
5. Gubenko M.I. Differentiation of competence between courts of general jurisdiction and arbitration courts on disputes involving the head of the organization // Russ. Justice. 2021. No. 7. P. 23–34 (in Russ.).
6. Edovina T. Artificial intelligence delineated boundaries // Kommersant. 2021. 27 Oct. (in Russ.).
15. Mityukov M.A. Constitutional justice in the second stage of development (to the historiography of the issue from the perspective of the constitutionalist) // Constitutional and Municipal Law. 2020. No. 2. P. 54–56 (in Russ.).
16. Mochalov A.N. Digital profile: the main risks for constitutional human rights in conditions of legal uncertainty // Lex russica. 2021. Vol. 74. No. 79 (178) (in Russ.).
17. Judicial system of Europe and Eurasia: scientific-encyclopedic ed.: in 3 vols. M., 2019. Vol. 1. Western and Northern Europe / ed. by R.A. Kurbanov, R.A. Gurbanov. P. 69–76 (in Russ.).
18. Fedkin G.I. Legal issues of the organization of scientific work in the USSR. M., 1958. P. 240 (in Russ.).
19. Filipova I.A. Artificial intelligence and neurotechnologies: needs in constitutional and legal regulation // Lex russica. 2021. Vol. 74. No. 9 (178). P. 119–130 (in Russ.).
20. Chernousov I. Artificial intelligence was denied the right to invent // Ross. gaz. 2021. 28 Sep. (in Russ.).
21. Yakovleva E. Reputation for freedom // Ross. gaz. 2021. 12 Aug. (in Russ.).

Сведения об авторе

КЛЕАНДРОВ Михаил Иванович — член-корреспондент РАН, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

KLEANDROV Mikhail I. — Corresponding Member of RAS, Doctor of Law, Professor, chief researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

О СМЕНЯЕМОСТИ ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ПРЕЗИДЕНТСКУЮ ДОЛЖНОСТЬ: ОПЫТ НАУЧНОГО ОСМЫСЛЕНИЯ

© 2022 г. В. А. Черепанов

Ставропольский государственный аграрный университет

E-mail: sigma45@yandex.ru

Поступила в редакцию 07.10.2021 г.

Аннотация. На основе сравнительно-правового анализа конституционных моделей разных стран предложен подход, рассматривающий сменяемость президентской власти не как самоцель, а как средство для недопущения отчуждения власти от народа. Предложена модель, состоящая из двух взаимосвязанных частей. Во-первых, на основе критического переосмысления тезиса об оптимальности двухсрочной модели для всех стран сформулировано положение, что в зависимости от соотношения политических сил, исторического опыта, социальных традиций и ценностей в разных государствах устанавливается своя модель, которая при своей правовой легитимации считается приемлемой в конкретном государстве. Во-вторых, обосновано предложение о необходимости законодательного закрепления института отзыва не оправдавшего доверия Президента РФ по воле народа, выраженной на всероссийском референдуме.

Ключевые слова: сменяемость президентской власти, ограничение президентских сроков, научное знание, ценностное суждение, двухсрочная модель, плебисцитарная модель, противоречие между народом и властью, отчуждение власти от народа, переизбрание президента, отзыв президента.

Цитирование: Черепанов В.А. О сменяемости лиц, замещающих президентскую должность: опыт научного осмысления // Государство и право. 2022. № 3. С. 19–30.

DOI: 10.31857/S102694520019385-4

ON THE ROTATION OF PERSONS HOLDING THE PRESIDENCY: EXPERIENCE IN SCIENTIFIC COMPREHENSION

© 2022 V. A. Cherepanov

Stavropol State Agrarian University

E-mail: sigma45@yandex.ru

Received 07.10.2021

Abstract. On the basis of a comparative analysis of the constitutional models of different countries the approach, that considers the rotation of power not as a goal in itself, but as a means of avoiding the alienation of power from the people, has been proposed. Taking into account this analysis, the pattern of the presidential power, consisting of two interrelated parts, has been justified. Firstly, based on a critical rethinking of the optimality of two-term model of the rotation of the presidential power for all countries the author has formulated the provision that depending on the balance of political forces, historical experience, social traditions and values, different countries establish their own model which considered acceptable in a particular country on the condition of its legal legitimization. Secondly, the provision on the need to establish in Russian legislation the institution of recall of the President of the Russian Federation, who has not lived up to public expectations, by the will of the people, expressed in a national referendum, has been justified.

Key words: rotation of the presidential power, restriction of the presidential terms, scientific knowledge, value judgment, two-term model, plebiscitary model, contradiction between people and power, alienation of power from the people, presidential reelection, recall of the President.

For citation: Cherepanov, V.A. (2022). On the rotation of persons holding the presidency: experience in scientific comprehension // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 19–30.

Вопрос о власти всегда был окутан множеством идеологических мифов, одним из которых является сменяемость состава органов власти (далее — сменяемость власти) в целом и сменяемость лиц, замещающих президентскую должность (далее — сменяемость президентской власти), в частности. В связи с изменениями Конституции РФ данный вопрос оказался в эпицентре дискуссий, однако при всей значимости в государственно-правовом устройении общества его научное осмысление оставляет желать большего.

В настоящей статье предпринята попытка на основе сравнительно-правового анализа конституционных моделей разных стран рассмотреть сложившиеся подходы и сформулировать некоторые теоретические предпосылки для формирования научного представления о сменяемости президентской власти.

Различение научного знания и ценностного суждения

С самого начала хотелось бы обсудить методологический, по сути, вопрос о различении научного знания и ценностного суждения, который относится к традиционной философской проблематике¹. В соответствии с классическим пониманием истины научное положение истинно, если оно соответствует действительности. Поэтому влияние ценностных ориентаций ученого следует исключить, дабы они не оказывали искажающего воздействия. Однако когнитивные и ценностные отношения человека к действительности неразрывно взаимосвязаны и образуют противоречивое единство научного познания.

Проблема познавательного и ценностного приобретает особое значение в *социальных* исследованиях, поскольку научная деятельность в этой сфере не исчерпывается *познанием сущего*, а занимается также *построением должного*, которое базируется не только на объективных закономерностях, но и на мировоззрении (ценностных ориентациях) ученого. Отсюда представляется важным различать научное знание, раскрывающее объективные закономерности, и ценностные суждения об их использовании при построении *идеальных* (с точки зрения исследователя) моделей общественного обустройства.

Не уходя в глубины философских рассуждений, обратимся к теоретическим воззрениям М. Вебера, которые представляются наиболее релевантными предмету нашего исследования². Рассматривая взаимосвязь познавательного и ценностного,

Вебер отмечал, что «мировоззрения» никогда не могут быть продуктом развивающегося опытного знания и, следовательно, высшие идеалы, наиболее нас волнующие, во все времена находят свое выражение лишь в борьбе с другими идеалами, столь же священными для других, как наши для нас»³. Разумеется, это не означает, что ценностные суждения не должны присутствовать в научной дискуссии. Размышления о решении проблемы связаны с категориями «цель» и «средства». Поэтому *научному* исследованию прежде всего доступно:

обоснование *возможных* целей, достижение которых позволит решить проблему, и выявление *средств* для их реализации;

выявление возможных побочных следствий, что позволяет *взвесить* какой *ценой* достигается цель и какой удар может быть нанесен *другим* ценностям.

Что касается решения, принятого на этой основе, то это уже составляет задачу *не науки*, а самого человека, поскольку он *взвешивает* и *совершает выбор между ценностями*, так, как ему велит его совесть и его мировоззрение. По выражению Вебера, «это дело его воления и совести, а не проблема опытного знания»⁴. В этой связи необходимо проводить различие между наукой (как мысленным упорядочением фактов) и политикой (как изложением определенных идеалов), а «методически корректная научная аргументация в области социальных наук, если она хочет достигнуть своей цели, должна быть, — *по образному сравнению Вебера*, — признана правильной и китайцем, точнее, должна к этому во всяком случае *стремиться*, пусть даже она из-за недостатка материала полностью не может достигнуть указанной цели. Далее, *логический* анализ идеала, его содержания и последних аксиом, выявление следующих из него логических и практических выводов должны быть, если аргументация убедительна, значимыми и для китайца, хотя он может быть “глух” к нашим этическим императивам, может и, конечно, будет отвергать самый идеал и проистекающие из него конкретные *оценки*, не опровергая при этом ценность научного анализа»⁵.

В этой связи Вебер формулирует *фундаментальное требование научной объективности*, которое «заключается в том, чтобы отчетливо пояснить читателям (и, повторяем опять, прежде всего самим себе), *что* (и *где*) мыслящий исследователь умолкает, уступая место волящему человеку, *где* аргументы обращены к рассудку и *где* к чувству. Постоянное смешение научного толкования фактов и оценивающих размышлений остается, правда, самой

¹ См.: Яковлев В. Ю. Ценностно-смысловые основания научного познания: дис. ... д-ра филос. наук. Киров, 2009.

² См.: Вебер М. Избр. произ. М., 1990. С. 345–415.

³ Там же. С. 353.

⁴ Там же. С. 350.

⁵ Там же. С. 354.

распространенной, но и самой вредной особенностью исследований в области нашей науки»⁶.

Что касается сменяемости власти, то смешение научного и ценностного встречается довольно часто при ее рассмотрении с *политической* точки зрения, исходя из интересов субъектов, стремящихся сохранить власть либо устранить от власти других. Очевидно, что в зависимости от их интересов представление о сменяемости власти будет различным. «Само собой разумеется, — писал Вебер, — что в отдельном случае субъективным долгом практического политика может быть как посредничество между сторонниками противоречивых мнений, так и переход на сторону кого-нибудь из них. Однако с научной “объективностью” это ничего общего не имеет. “Средняя линия” ни на йоту не ближе к научной истине, чем идеалы самых крайних правых или левых партий»⁷.

Поскольку политикой мы не занимаемся, то *по-стараямся* проводить рассуждения не с политической, а с научной точки зрения. Во всяком случае хотя бы *попробуем* придерживаться такого подхода.

Экспликация понятия «сменяемость власти»

Разработка юридической семантики представляется достаточно важной, поскольку не все понятия точно определены. Сказанное в полной мере относится и к понятию «сменяемость власти», которое отличается значительным объемом и содержанием. Поэтому попробуем *сначала* разобраться хотя бы в общих чертах в значении данного термина, а *затем* — предложить его дефиницию.

Начнем с того, что *под сменяемостью* в русском языке понимается периодическая замена кого-либо или чего-либо⁸. Тогда *под сменяемостью власти* в самом общем смысле представляется возможным понимать *регулярное обновление* состава органов власти, которое тем самым выступает *первым* существенным признаком данного понятия. При его дальнейшем уточнении необходимо отметить, что органы власти (в зависимости от способа формирования) имеют двойственную природу: одни из них формируются народом путем выборов, а другие — через избранных народом представителей. Народ выбирает депутатов и выборных должностных лиц, *непосредственно* формируя выборную власть, а через избранных им представителей — *опосредовано* участвует в формировании назначаемых органов, что наглядно можно представить следующим образом.

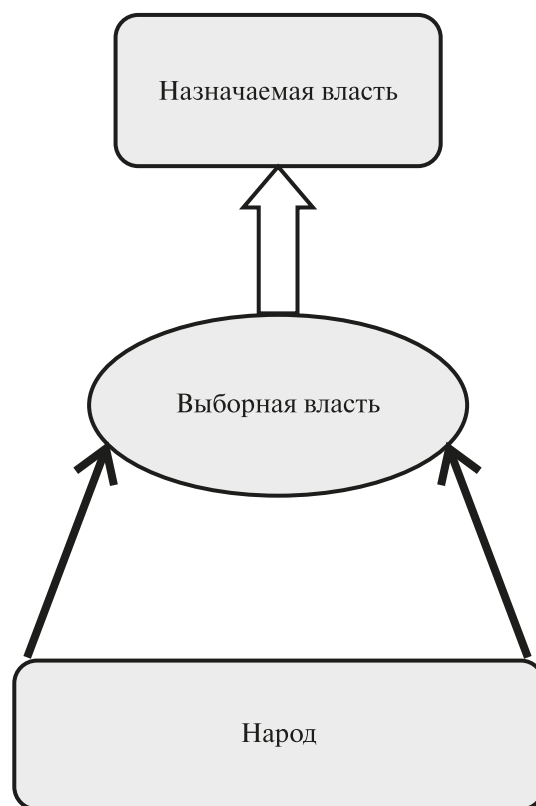


Рис. 1. Участие народа в формировании органов публичной власти

Таким образом, формирование власти начинается с учреждения народом представительных органов *путем прямых выборов*. Комплектование остальных (назначаемых) органов является производным от этого первичного волеизъявления, основывается на нем и исходит из его результатов. Подчеркивая значимость выборного формирования власти «как начала всех начал» её устройства, Б.С. Эбзеев обосновано отмечает, что «юридической формой определения легитимности публичной власти могут быть *только свободные выборы*»⁹.

Отсюда следует, что термин «сменяемость» подлежит применению именно к *выборной* власти, в связи с чем сменяемость власти рассматривается нами как регулярное обновление властных органов в результате периодических и свободных выборов¹⁰. Тем самым в содержание понятия

⁹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 196.

¹⁰ Понимание сменяемости власти как сменяемости *выборной* власти представляется вполне обоснованным, поскольку время нахождения в должности назначаемых сотрудников *исполнительной* власти во многих случаях производно от сроков полномочий соответствующих выборных лиц. Так, федеральное правительство складывает полномочия перед вновь избранным президентом, а члены правительства назначаются на срок его полномочий. Что касается *судебной* власти, то

⁶ Вебер М. Указ. соч. С. 356.

⁷ Там же. С. 353.

⁸ См.: Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2000. С. 1216.

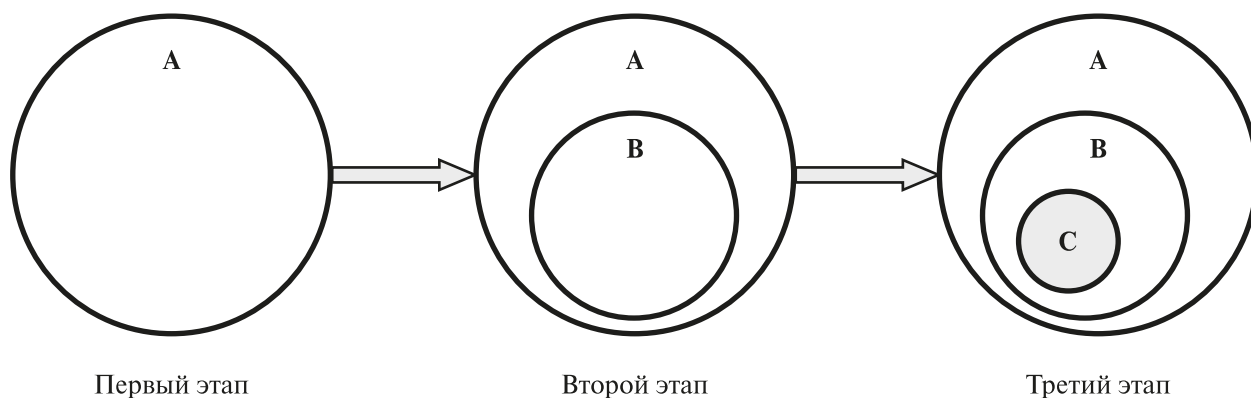


Рис 2. Поэтапный процесс выработки искомого определения

добавляется **второй** существенный признак — **выборность** власти. В результате увеличивается его содержание и уменьшается объем (путем исключения невыборных органов власти).

Однако при таком (*широком*) понимании может возникнуть смешение выборности и сменяемости, поскольку самопроизвольная (*не принудительная*) ротация власти в результате периодических выборов имманентна самой республиканской форме правления, что отражено в правовой позиции Конституционного Суда РФ, которую кратко можно представить следующим образом: «В соответствии с предназначением института свободных выборов (формирование и периодическая сменяемость состава органов публичной власти) Конституция закрепляет принцип периодичности выборов Президента и депутатов Государственной Думы, а также сроки их проведения. Предусмотренная международными обязательствами Российской Федерации периодичность выборов есть необходимое условие демократического развития страны, имеющее целью посредством регулярного обновления состава органов публичной власти обеспечить их демократический и правовой характер»¹¹.

Эта правовая позиция (в которой «сменяемость власти» употребляется в *широком* значении как ее ротация в ходе периодических выборов) используется в ряде случаев для обоснования тезиса о сменяемости власти как **конституционной ценности**, присущей любому демократическому государству¹². Данный вывод представляется спорным,

термин «сменяемость» к ней неприменим, поскольку правосудие в нашей стране осуществляется на основе принципа **несменяемости** судей (ст. 121 Конституции РФ).

¹¹ См.: Абзац 1 п. 2.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 11.06.2003 г. № 10-П // СЗ РФ. 2003. № 25, ст. 2654.

¹² См.: Кондрашев А.А. Сменяемость власти как конституционная ценность // Росс. юрид. журнал. 2016. № 3. С. 92, 93.

поскольку происходит смешение сменяемости и выборности. Такое понимание ошибочно ввиду «чересчур широкого определения», когда в содержании понятия *пропускается* существенный признак, в связи с чем его объем увеличивается за счет **нерелевантных** явлений¹³.

Поэтому данное понятие нуждается в дальнейшем уточнении, в ходе которого считаем обоснованным выделить **третий** существенный признак — **нормативное ограничение количества сроков замещения одним лицом выборной должности**. С учетом сказанного, не претендуя на окончательную завершенность, полагаем возможным предложить *рабочее определение*, основные параметры которого отмечаются многими авторами и образуют некоторый инвариант значения термина «сменяемость власти»¹⁴.

Сменяемость власти — это регулярное обновление состава выборных органов власти в результате периодических и свободных выборов при нормативном ограничении количества сроков замещения одним лицом выборной должности.

Предложенное определение, на наш взгляд, не является «очередной игрой в дефиниции» и содержит **три** существенных признака рассматриваемого понятия, которые выделены в ходе его экспликации. Сменяемость власти — это, **во-первых, регулярное обновление** органов власти; **во-вторых, обновление выборных** органов власти; **в-третьих, конституционно-правовой смысл** сменяемости власти заключается в **ограничении** количества

¹³ См.: Асмус В.Ф. Логика: учеб. М., 2001. С. 56, 57.

¹⁴ Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 90–99; Краснов М. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2. С. 29–45; Манжосов С. Теория и практика сменяемости власти: чьим традициям следует Россия? // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 63–81; и др.

сроков, на которые одно лицо может избираться на конкретную выборную должность.

Проделанный процесс выработки искомого определения (от наиболее общего понимания к итоговой дефиниции) *наглядно* можно представить в виде следующей структурно-логической схемы с помощью используемых в логике кругов Эйлера, где каждый круг обозначает объем соответствующего понятия.

На этой условной схеме показано уточнение понятия «сменяемость власти» на основе поэтапно выделения в его содержании трех существенных признаков и соответствующего уменьшения объема данного понятия.

На первом этапе объем понятия, обозначенный на схеме кругом **A**, рассматривается как *множество* мыслимых в нем предметов, выделенных в соответствии с *первым* признаком — регулярное обновление органов власти (назовем его признаком **a**). Тогда элементами множества **A** являются конституционно-правовые явления, обладающие этим признаком — которые относятся к периодической ротации как выборных, так и назначаемых органов власти.

На втором этапе происходит уточнение понятия путем дополнения его содержания *вторым* существенным признаком — выборность власти (назовем его признаком **b**), на основе которого происходит уменьшение исходного объема понятия. Тем самым из множества **A** выделяется подмножество **B**, элементами которого являются конституционно-правовые явления, обладающие признаком **b**, т.е. те, которые относятся к периодической ротации *выборных* органов. Обозначенный таким образом объем понятия включает в себя *все* случаи ротации их состава в результате периодических выборов, включая самопроизвольную (*не принудительную*) ротацию выборной власти.

На третьем этапе происходит дальнейшее уточнение понятия путем дополнения его содержания *третьим* признаком — *ограничение* количества сроков, на которые одно лицо может избираться на конкретную выборную должность (назовем его признаком **c**), на основе которого происходит последующее уменьшение объема понятия. Тем самым из множества **B** выделяется подмножество **C**, обозначенное на схеме кругом серого цвета, элементами которого являются явления, обладающие признаком **c**, т.е. те, которые относятся к периодической ротации выборных органов при нормативном ограничении количества сроков замещения выборной должности.

Теперь можно сказать, что, рассматривая изменение объема определяемого понятия в процессе его уточнения, получаем на языке теории множеств

убывающую последовательность вложенных друг в друга множеств: $A \supset B \supset C$, где \supset — математический знак, обозначающий вхождение одного множества в другое, а **A**, **B**, **C** — объемы понятий, представляющие собой множества элементов, обладающих следующей комбинацией выделенных признаков **a**, **b**, **c**:

A — множество элементов, обладающих признаком **a**;

B — множество элементов, обладающих признаками **a** и **b**;

C — множество элементов, обладающих признаками **a**, **b** и **c**.

Тогда объем понятия «сменяемость власти» в его конечной дефиниции как *множество* мыслимых в нем предметов представляет собой *пересечение* трех вложенных друг в друга множеств и равнозначен их сердцевине — множеству **C**, что на языке теории множеств может быть представлено следующим образом:

$$(A \cap B) \cap C = C, \quad (1)$$

где \cap — математический знак, обозначающий пересечение множеств, включающих в себя предметы, мыслимые в содержании понятия.

Таким образом, понятие «сменяемость власти» во *всей* совокупности существенных признаков сводится в конечном счете к ограничению количества сроков, на которые одно лицо может избираться на конкретную должность, что наглядно показано на *рис. 2* и подтверждается математической формулой (1). Тогда, осуществляя ограничение пассивного избирательного права, сменяемость власти выступает как *избирательный ценз* (своего рода ценз неизбираемости лиц, занимавших эту должность в течение определенного количества сроков).

Данное положение, сформулированное с учетом математической формализации правовой материи, позволяет рассматривать сменяемость власти *как один из множества других* избирательных цензов, который (в зависимости от тех или иных обстоятельств) *может быть* установлен или не установлен в конкретном государстве. В дальнейшем это положение подлежит уточнению и содержательно-наполнению на основе сравнительно-правового анализа конституционных моделей различных стран. Однако сама его постановка, осуществленная *в начале* исследования, задает определенную направленность последующему научному поиску и нацеливает на переосмысление ряда теоретических основоположений.

Завершая экспликацию данного понятия, отметим, что поскольку в настоящей статье изучению подлежит сменяемость *президентской* власти,

то в дальнейшем словосочетания «сменяемость власти» и «сменяемость президентской власти» в ряде случаев употребляются как идентичные и взаимозаменяемые.

Сменяемость президентской власти: опыт зарубежных государств

Сменяемость президентской власти как политическое и правовое понятие, отражая соотношение политических сил в конкретных государствах, наполнялось различным содержанием в ходе исторического процесса. Для того чтобы разобраться в этом, обратимся к зарубежному опыту. И начнем с американской модели, т.к. именно в США *впервые в мире* была установлена *президентская* республика, история становления которой представляется исключительно важной для научного осмысления сменяемости президентской власти¹⁵.

В принятой в 1787 г. Конституции США было закреплено, что президент избирается на четыре года. Каких-либо ограничений для его неоднократного переизбрания не устанавливалось. В основе лежала убежденность, что в результате демократических выборов на посту президента, как отмечал один из создателей Конституции США А. Гамильтон, «мы будем всегда видеть людей выдающихся способностей и добродетели», в связи с чем «президент должен избираться сроком на четыре года и подлежит переизбранию столько раз, сколько сочтет необходимым народ Соединенных Штатов оказывать ему доверие»¹⁶.

Принято считать, что на первоначальном этапе становления президентской республики в США (1789—1940), несмотря на конституционную возможность неоднократного переизбрания на президентский пост, сложилась неформальная традиция его замещения одним лицом не более двух раз — т.н. *двухсрочная традиция* (the two-term tradition), в связи с чем до 1940 г. ни один человек не становился президентом США более двух раз. Однако говорить, что в американской политической жизни того времени сформировалось устойчивое представление о безусловности *двухсрочного* президентского правления, представляется чрезмерным преувеличением.

¹⁵ Первоочередное внимание уделено *американским* работам, среди которых особо выделим два источника: *во-первых*, Доклад о продолжительности и числе президентских сроков (Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change. URL: http://www.whitehousetransitionproject.org/wp-content/uploads/2016/04/Terms-Tenure_101909-1.pdf), подготовленный аппаратом Правительства США; *во-вторых*, монографию: *Korzi M.J. Presidential Term Limits in American History: Power, Principles & Politics*. Texas, 2011.

¹⁶ Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэддисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 449, 450.

Во-первых, предпринимались попытки выдвижения на третий срок (У. Грант в 1880 г. и Т. Рузвельт в 1912 г.), которые по разным причинам не увенчались успехом. Кроме того, рассматривались возможности такого выдвижения (В. Вильсон в 1920 г. и Дж. Кулидж в 1928 г.). *Во-вторых*, представителями различных политических партий обсуждался подход об *одном* президентском сроке. Так, Э. Джексон, избранный от Демократической партии, рекомендовал Конгрессу рассмотреть подобную конституционную поправку в каждом из своих ежегодных посланий в 1830—1835 гг. У. Гаррисон, избранный от партии Вигов, на основе которой возникла Республиканская партия, в своей инаугурационной речи в 1841 г. рекомендовал Конгрессу рассмотреть поправку, запрещающую второй президентский срок¹⁷. Перечень подобных примеров можно продолжить, однако и так ясно, что на первоначальном этапе становления президентской республики в США (1789—1940) ограничение продолжительности президентского правления *двумя* сроками не выступало как *категорический императив* политической жизни.

В этой связи не случайными выглядят события президентских выборов 1940 г., когда Ф. Рузвельт на фоне бурных демонстраций в его поддержку был выдвинут на третий срок и уверенно победил. Тем самым двухсрочная традиция была отвергнута *американским народом*, который в условиях начавшейся войны в Европе выразил доверие своему лидеру, сумевшему вывести страну из тяжелейшего периода Великой депрессии. По мере приближения выборов 1944 г. США всё более вовлекались во Вторую мировую войну, и Рузвельт, внёсший значительный вклад в создание антигитлеровской коалиции, был избран на четвертый срок, однако умер в апреле 1945 г.

В 1946 г. Республиканская партия восстановила контроль над обеими палатами Конгресса, который в 1947 г. принял Поправку XXII к Конституции США (Ни одно лицо не должно быть избрано на пост президента более двух раз). Прения по поправке проходили в основном на партийной основе, при этом наиболее важным фактором был пример 12-летнего правления Рузвельта. *Сторонники поправки* заявляли, что их цель — не допустить чрезмерную концентрацию президентской власти. *Оппоненты* считали, что поправка является недопустимым ограничением демократии, лишаящим народ права избирать достойного кандидата, которому он доверяет. Известный журналист той эпохи Э. Дэвис описывал поправку *как акт мести* против Рузвельта: «Они никогда не могли победить

¹⁷ Подробнее см.: *Korzi M.J. Op. cit.* P. 51—78; *Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change*. P. 6—9.

его, пока он был жив, поэтому решили одолеть его после смерти»¹⁸.

Однако дискуссии о президентских сроках с принятием Поправки XXII не закончились. Предложения о её отмене продолжают постоянно вноситься в большинстве созывов Конгресса США, кроме того, ряд президентов (Д. Эйзенхауэр, Р. Никсон, Р. Рейган) активно прорабатывали возможность третьего президентского срока с исключением двухсрочного запрета из конституционного текста¹⁹.

С учетом сказанного полагаем возможным рассматривать американскую двухсрочную модель президентской власти при всей исторической прецедентности и последующем конституционном закреплении в первую очередь как конституционно-правовой институт, **детерминированный определенным соотношением политических сил** на различных этапах становления американского государства. Разумеется, если говорить *без политизированных суждений*, когда сменяемость власти выводится из самой сущности демократического устройства общества и рассматривается как «принцип, имеющий глубокие корни в западной демократическо-республиканской традиции и добытый усилием мысли тех, кто стоял у истоков конституционализма»²⁰. Во всяком случае **американский** опыт позволяет говорить о чрезмерной категоричности подобных утверждений и определенной канонизации двухсрочной модели.

Конституционная практика других стран также служит тому подтверждением. Так, в Докладе Венецианской комиссии, специально посвященном ограничениям президентских сроков, выделены **пять** основных моделей, закрепленных в конституциях разных государств (п. 7)²¹:

отсутствие ограничений числа президентских сроков: Азербайджан, Беларусь, Венесуэла, Италия, Исландия, Кипр, Туркменистан;

отсутствие ограничений числа президентских сроков **с запретом на последовательное переизбрание**: Перу, Уругвай, Чили, Швейцария;

возможность **двух** президентских сроков: Албания, Алжир, Венгрия, Греция, Ирландия, Косово, Польша, Португалия, Румыния, Сербия, Тунис,

Турция, США, Российская Федерация²², Хорватия, Черногория, Южно-Африканская Республика;

возможность **двух последовательных** президентских сроков: Австрия, Аргентина, Болгария, Босния и Герцеговина, Бразилия, Федеративная Республика Германия, Грузия, Израиль, Казахстан, Латвия, Литва, Республика Молдова, Словакия, Словения, Украина, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Эстония;

возможность **одного** президентского срока: Аргентина, Колумбия, Республика Корея, Кыргызстан, Мальта, Мексика.

Таким образом, в разных странах в зависимости от исторического опыта, сложившихся социальных традиций и ценностей сменяемость президентской власти трактуется по-своему, причем в дискуссиях по этому вопросу встречаются различные подходы, к рассмотрению которых и перейдем.

Сменяемость президентской власти: концептуальные подходы

В научных и политических дискуссиях по поводу сменяемости власти присутствуют, как правило, **два** противоположных подхода. В основе каждого лежат некоторые (*оценочные* по своей сути) **идеологемы**, исходя из которых рассматривается социальная действительность, высказываются определенные суждения (позиционируемые как *научные*) и делаются выводы, признаваемые их сторонниками *научной истиной*.

При первом подходе, которого мы кратко коснулись при анализе американского опыта, сменяемость власти рассматривается как фундаментальный демократический принцип, без реализации которого общество обречено **на авторитарное существование**. Отсюда – вывод о безусловной необходимости ограничения президентского правления, как правило, двумя сроками (*двухсрочная модель*)²³. Об авторитарном потенциале президентской власти высказывались многие, приведем лишь несколько рассуждений по этому поводу.

Так, например, по мнению М.А. Краснова, институту президента изначально свойствен «ген авторитаризма»²⁴, а президентализм «сам по себе

²² Данные по России приведены с учетом конституционных изменений 2020 года.

²³ См.: Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 94; Куликова Ю.А. Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств – членов Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 78–81; Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 44.

²⁴ Краснов М.А. Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 5–8.

¹⁸ Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change. P. 11.

¹⁹ См.: Korzi M.J. Op. cit. P. 143–161; Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change. P. 24–29.

²⁰ Манжосов С. Указ. соч. С. 79.

²¹ См.: Доклад Венецианской комиссии «Ограничение сроков полномочий. Часть I – Президенты». URL: //https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2018)010-e&lang=RU

является существенным фактором формирования авторитарных режимов, особенно в условиях неразвитых демократических традиций»²⁵. С точки зрения американского политолога Хуана Линца, полагаться на добродетели политического лидера дело весьма рискованное, ибо никто не знает, сможет ли именно такой человек занять президентское кресло. Президентская власть столь концентрирована и вместе с тем велика, что не сдерживать её путем ограничения количества сроков, на которые может избираться президент, было бы небезопасно²⁶.

В основе такого подхода, как представляется, лежит (*оценочная по своей сути*) *презумпция виновности*, вытекающая из убежденности в изначальной испорченности и непорядочности человека, который стремится получить президентский мандат ради личной наживы и выгоды. Поэтому постулируется, что любой человек, находящийся в президентском кресле, *исходно* нацелен на злоупотребление властью и продление своих полномочий любым способом.

Однако если воспринимать действительность без политических пристрастий, а исключительно с научной точки зрения, то обнаруживается множество фактов, позволяющих усомниться в истинности положения о сменяемости президентской власти как фундаментальном демократическом принципе. *Во-первых*, американский опыт, на который принято ссылаться, не может служить достаточным *научным* аргументом. Проведенный анализ становления американской модели свидетельствует о том, что рассматривать двухсрочную модель как *категорический императив* политической жизни США как *до*, так и *после* принятия Поправки XXII к Конституции США, было бы чрезмерным преувеличением.

Во-вторых, опыт государств, не воспринявших этот подход, также позволяет усомниться в его обоснованности. Сторонники безусловной сменяемости власти относят таковые к странам «догоняющего» конституционализма (обратим внимание на *оценочный* характер суждения), поскольку они не разделяют подход, который имеет «весьма солидную родословную, выступая важной характеристикой государства, основанного на принципах демократии, республиканской формы правления, разделения властей и верховенства права»²⁷. Как было показано, подобный тезис представляется спорным.

Считаем нелишним обратиться и к опыту других государств, которые *в недавнем прошлом* не

разделяли рассматриваемый подход, но не считались при этом недемократическими. Так, *в Конституции Франции* 1958 г. в течение 50 лет не существовало ограничений президентского правления, и лишь в 2008 г. была принята поправка, запрещающая избрание президентом одного и того же лица более двух раз подряд. *В Финляндии* У. Кекконен в течение четырех сроков (более 25 лет — с 1.03.1956 г. по 27.10.1981 г.) занимал президентскую должность, и никто не упрекал его в недемократическом удержании власти.

В-третьих, экспликация рассматриваемого понятия (с учетом анализа зарубежного опыта) позволяет рассматривать сменяемость власти не как фундаментальный демократический принцип, а как один из множества других избирательных цензов, который (в зависимости от определенных обстоятельств, например, соотношения политических сил на определенном этапе исторического развития) *может быть* установлен или не установлен в конкретном государстве.

Критический анализ основных положений *данного подхода* не означает полного отрицания каких-либо ограничений президентских сроков. Однако их основания и пределы представляются несколько иными, чем изложенные выше. Речь об этом пойдет далее, *а сейчас* перейдем к рассмотрению *второго подхода*, сторонники которого, выступая против любого ограничения президентского правления, считают, что только *сам народ* в ходе свободных и демократических выборов должен решать, достоин ли конкретный человек быть переизбранным на новый срок.

По поводу такой *плебисцитарной модели* (the plebiscitary model), закрепленной в первоначальном тексте Конституции США, один из ее сторонников А. Гамильтон писал: «К позитивной стороне продолжительного пребывания в должности я отношу *переизбрание* (выделено мною. — В. Ч.). Первое (имеется в виду продолжительное пребывание в должности. — В. Ч.) необходимо, чтобы стимулировать должностное лицо проявить решимость хорошо выполнять свое дело, сообщество же получит время и досуг для наблюдения за тенденцией его поступков и оценит их по делам. Последнее (имеется в виду переизбрание. — В. Ч.) необходимо, чтобы дать возможность людям, когда они усматривают причины для одобрения его поведения, оставить его на посту и продлить пользу от применения его талантов и добродетелей, обеспечив правительству преимущество постоянства в мудрой системе администрации»²⁸.

²⁸ Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. С. 472.

²⁵ Краснов М.А. Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? С. 30.

²⁶ См.: Линц Хуан. Опасности президентской формы правления // Теория и практика демократии: избр. тексты. М., 2006. С. 221, 222.

²⁷ См.: Манжосов С. Указ. соч. С. 69.

Несмотря на Поправку XXII к Конституции США, *плебисцитарная модель* активно поддерживается и развивается в научной и политической печати. Так, по словам американского историка А. Шлезингера, «если идея народовластия имеет смысл, то суть этой идеи – право избирателей свободно избирать своих руководителей. По крайней мере отцы-основатели именно это имели в виду. Никто, однако, не вспомнил их мудрых заветов, когда в 1947 г. консервативно настроенный конгресс, посмертно мстя Франклину Д. Рузвельту, принял 22-ю поправку к Конституции... Тем самым избирателям было отказано в праве избирать на пост руководителя человека, наиболее способного, по их мнению, послужить на благо общества в чрезвычайных условиях»²⁹. По мнению К. Клиффорда, «надежда на переизбрание играет положительную роль, заставляя Президента чутко реагировать на запросы и чаяния избирателей»³⁰.

Напротив, при двухсрочной модели избранный на второй срок президент, выступает как *хромая утка* (the lame duck), поскольку (в связи с запретом на следующее переизбрание) влияние избирателей значительно снижается, и президент может принимать решения без учета мнения народа, не опасаясь негативных последствий в виде отказа в доверии на очередных выборах³¹.

На первый взгляд демократическая сущность *плебисцитарной модели* очевидна, но не будем торопиться и попробуем разобраться в этом непростом вопросе. Если в основе *двухсрочной модели*, как отмечалось, лежит (*оценочная*) *презумпция виновности*, вытекающая из убежденности в изначальной испорченности человека, который стремится занять президентский пост ради личной выгоды, то в основе *плебисцитарной модели* лежит иная (но также *оценочная*) *идеологема о мудрости народа*, который путем выборов определяет лучших людей, способных эффективно управлять государством. Однако при её *научном* осмыслении возникает несколько иная картина, которая сводится к следующему.

Исходя из данных психологической науки, любая профессиональная деятельность требует определенных личностных качеств и в зависимости от их наличия одни люди будут более эффективны в своей работе, а другие – нет³². Поэтому не каждый способен успешно работать на посту президента, которому приходится решать непростые

задачи по управлению государством. Поскольку избиратели фактически *назначают* победившего кандидата на президентский пост, то возникает вопрос о том, насколько возможно *путем выборов* определить пригодность кандидата для эффективного управления страной. При научном осмыслении возникают сомнения, в числе которых отметим следующие. *Во-первых*, было бы чрезмерным преувеличением считать результаты голосования выражением воли *всего* народа. С социологической точки зрения голосование – это всего лишь *не репрезентативный* опрос части населения, *пришедшей* на выборы. Тогда вполне уместными выглядят знаменитые слова Уинстона Черчилля: «Плохую власть выбирают хорошие люди, которые не ходят на выборы».

Во-вторых, не все пришедшие на выборы *способны* адекватно определить пригодность кандидата для управления государством. Зададимся простым вопросом о том, могут ли, например, 18–20-летние молодые люди, которые не имеют большого жизненного опыта и сформированного мировоззрения, установить, кто из выдвинутых кандидатов достоин управлять страной. Во всяком случае у автора этих строк имеются определенные сомнения. А наркоманы, алкоголики, бродяги и другие антисоциальные элементы? А психически неадекватные лица (не признанные недееспособными по решению суда)? Все эти люди, не ограниченные в активном избирательном праве, *приходя на выборы*, участвуют в формировании общего результата на президентских выборах.

В-третьих, далеко не всегда избиратели осознают ответственность за принимаемые решения и, исходя из своих частных, а не публичных интересов, в ряде случаев *приводят к власти непригодных к тому людей*, которые не выражают волю народа, а преследуют личные, порой весьма корыстные интересы.

Таким образом, с учетом рассмотрения основных моделей сменяемости власти можно констатировать, что в научном познании обнаружилась *проблемная ситуация*, когда существующие подходы не позволяют адекватно раскрыть правовую природу сменяемости власти и описать объективные закономерности, лежащие в основе конституционно-правового института президентства. Обнаружение такой (*гносеологической* по своей сути) проблемной ситуации свидетельствует о наличии в социальной действительности определенной (*онтологической* по своей сути) социальной проблемы, что, в свою очередь, нацеливает на постановку и поиск решения этой проблемы.

²⁹ Шлезингер-мл. А. М. Циклы американской истории. М., 1992. С. 455, 456.

³⁰ Клиффорд К. Как делается Президент. М., 1985. С. 11.

³¹ См.: Korzi M.J. Op. cit. P. 143–165.

³² См., напр.: Психология труда / под ред. А. В. Карпова. М., 2005. С. 190–195.

Постановка и поиск решения проблемы

В основе российской конституционной модели публичной власти, как известно, лежит принцип народовластия, согласно которому носителем суверенитета и единственным источником власти является народ. При доктринальном толковании этой модели убедительной представляется позиция Б.С. Эбзеева о том, что Конституция РФ основана *на доктрине делегирования народом права на власть*, которым пользуются должностные лица, осуществляя свои полномочия³³. Выбирая своих представителей, народ делегирует им право на *значительную* часть своей власти, а избранные народом представители формируют иные властные органы, которые должны осуществлять управление от имени народа и в его интересах. В этой связи многие властные полномочия *переходят* от народа к соответствующим органам и должностным лицам. В результате *прямое* народовластие в *значительной* части заменяется деятельностью властных органов, происходит *неизбежное в любом государстве* отделение власти от народа как её единственного источника, которое возникает в процессе общественного разделения труда по управлению публичными делами.

Если такое представление справедливо (а против него не видно принципиальных возражений), то очевидно, что системе публичной власти внутренне присуще *противоречие между народом и отдаваемой от него властью*. Данное противоречие составляет важнейшую проблему, которая получает специфическое выражение в различных публично-властных отношениях, возникающих как при выборном формировании власти, так и при осуществлении народом своей власти через властные органы путем влияния на их деятельность. Разумеется, это противоречие не следует абсолютизировать, поскольку при диалектическом рассмотрении любая социальная система выступает как внутренне противоречивая, а социальные противоречия — как источник ее самодвижения и саморазвития. Главное заключается не в противоречивости народовластия, а в том, чтобы это противоречие не переросло в отчуждение власти от народа, не привело к ее превращению в самодовлеющую, в само себя определяющую и не зависящую от народа сущность, управляющую всеми публичными делами.

Для преодоления данного противоречия необходима работа по демократизации государственно-правового устройства общества с проведением комплекса мероприятий, затрагивающих различные сферы общественной жизни. Применительно к тематике настоящей статьи обозначим лишь два направления такой работы:

³³ См.: Эбзеев Б.С. Указ. соч. С. 181–198.

во-первых, необходимо создать такие условия, чтобы при выборном формировании власти воля народа получала свое *адекватное* выражение *без искажающего влияния властных органов*;

во-вторых, сформированная таким образом власть должна быть *подконтрольна* народу и *сменяемая* народом *путем* как *переизбрания*, так и *отзыва* не оправдавших доверие должностных лиц.

В этой связи считаем возможным полагать, что *сменяемость президентской власти не может и не должна выступать в качестве самоцели: сменяемость ради сменяемости*. При научном, а не оценочном осмыслении сменяемость подлежит рассмотрению лишь *как средство* для достижения иной цели более высокого порядка — создания эффективной и действующей в интересах народа власти, подконтрольной и сменяемой самим народом как её единственным источником. В рамках такого целеполагания рассмотрим необходимость и целесообразность *сменяемости президентской власти* в разрезе двух выделенных видов публично-властных отношений. Начнем с *выборного формирования публичной власти* «как начала всех начал» властно-устройства общества.

Сторонники *ограничения* продолжительности президентского правления полагают что при этом устраняется искажающее влияние действующего главы государства на итоги президентских выборов. Однако при критическом осмыслении обнаруживаются по крайней мере две группы опровергающих фактов.

Во-первых, избирательный ценз неизбираемости не защищает от злоупотреблений действующего президента при его избрании *на второй* срок. *Во-вторых*, ограничение числа президентских сроков не защищает от возможных злоупотреблений действующего президента (при завершении последнего срока) *на выборах его преемника*, поскольку возможности влияния уходящего президента в пользу того или иного связанного с ним кандидата очевидны. Таким образом, рассмотрение *выборного формирования власти* позволяет говорить о том, что недопущение злоупотреблений со стороны действующего президента лежит скорее в плоскости усиления контроля гражданского общества за проведением выборов, нежели в нормативном ограничении числа президентских сроков.

Рассмотрим *второй* вид отношений между властью и народом, которые возникают *при осуществлении народом своей власти через сформированные властные органы путем влияния на их деятельность*. С учетом сказанного представляется возможным полагать, что для разрешения противоречия между народом и властью возникает необходимость в постоянной обратной связи между ними для того, чтобы власть не отрывалась от народа,

учитывала его мнение и заботилась о нем. Поэтому в демократическом государстве требуются своего рода «приводные ремни», которыми народ как бы «притягивает» власть к себе; в их числе можно выделить *прямые* и *косвенные* формы влияния народа.

Широкое распространение получили *косвенные* формы (митинги, шествия, демонстрации и др.), посредством которых люди обращают внимание органов власти на издержки в их деятельности. При всей значимости такие народные действия носят консультативный, а не императивный характер. Право принятия решений остается за самой властью, по поводу упущений которой высказывается народное несогласие. В рамках нашего исследования определяющее значение, как представляется, имеют формы *прямого влияния народа на президентскую власть* — референдум и свободные выборы, результаты которых являются обязательными и не нуждаются в дополнительном утверждении.

В первую очередь обратимся к возможностям прямого влияния народа на деятельность президента посредством выборов, выступающих как *переизбрание*, в ходе которого народ дает оценку деятельности президента на своем посту. Возможность переизбрания, выступая важнейшим приводным ремнем между народом и президентом, в значительной мере способствует если не снятию, то по крайней мере смягчению исходного противоречия и является сдерживающим фактором для непродуманных и антинародных решений. Однако вряд ли можно согласиться и с тем, чтобы в демократическом государстве один и тот же человек пожизненно руководил страной.

Говоря об *оптимальной* продолжительности президентского правления, отметим, что это вряд ли относится к предмету *научных* рассуждений, поскольку науке (на основе исследования объективных закономерностей) доступны вопросы, связанные с рассмотрением различных моделей ограничения президентских сроков и анализом их последствий. Что касается решения о *выборе* конкретной модели, которое принимается в результате сравнительного *взвешивания* этих моделей *на основе ценностных ориентаций* субъекта такого решения, то это, как отмечалось, составляет задачу не социальной *науки*, а социальной *политики*.

Поэтому в разных странах в зависимости от соотношения политических сил, особенностей исторического опыта, социальных традиций и ценностей устанавливается *своя* модель сменяемости власти, которая (при ее правовой легитимации) считается *приемлемой* в каждом конкретном государстве на определенном этапе развития. Что касается Российской Федерации, то по Конституции РФ 1993 г., как известно, одно и то же лицо не могло занимать должность Президента РФ

более двух сроков подряд. Конституционными изменениями 2020 г.³⁴ установлено, что *теперь* одно и то же лицо не может быть избрано президентом более двух раз. *Правовая легитимация* этих положений осуществлена самим народом в ходе общероссийского голосования, в котором приняли участие 67.97% граждан, имевших право принимать в нем участие. Конституционные изменения одобрили 77.92% проголосовавших, а 21.27% — высказались против них.

* * *

Итак, мы рассмотрели переизбрание как форму *прямого влияния народа на выбранную им президентскую власть*, посредством которого не оправдавшему доверия лицу *могут быть* не избраны на новый срок. Однако, если вся демократия сводится к выборам, а ответственность избранных лиц — к возможности их *не переизбрания*, вряд ли можно говорить о подлинном народовластии в стране. В этой связи считаем обоснованной постановку вопроса о возможности досрочного прекращения полномочий президента, не оправдавшему доверия избирателей, по воле народа, выраженной на всероссийском референдуме. Такой институт отзыва президента избравшим его народом не только не противоречит, но, напротив, вытекает из конституционной модели, о чем говорилось выше. Однако согласно действующему законодательству вопрос о досрочном прекращении полномочий президента не может быть вынесен на референдум³⁵.

Получается, что народ Российской Федерации, конституированный как носитель суверенитета и единственный источник власти, лишен возможности прекратить полномочия не оправдавшему доверия главы государства. В этой связи считаем обоснованным постановку вопроса о необходимости законодательных изменений, устанавливающих возможность проведения референдума о доверии президенту с его безусловным уходом с должности в случае неполучения такого доверия. При нормативном закреплении отзыва главы государства по воле избравшего его народа правовая модель сменяемости президентской власти приобретает, на наш взгляд, свою логическую завершенность.

³⁴ См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

³⁵ См.: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации» (ч. 5 ст. 6) // СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2710.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Асмус В.Ф.* Логика: учеб. М., 2001. С. 56, 57.
2. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 2000. С. 1216.
3. *Вебер М.* Избр. произ. М., 1990. С. 345–415.
4. *Клиффорд К.* Как делается Президент. М., 1985. С. 11.
5. *Кондрашев А.А.* Сменяемость власти как конституционная ценность // Росс. юрид. журнал. 2016. № 3. С. 90–99.
6. *Краснов М.* Постсоветские государства: есть ли зависимость политического режима от конституционного дизайна? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 2. С. 29–45.
7. *Краснов М.А.* Статус главы государства как элемент авторитарного потенциала президента // Государство и право. 2015. № 1. С. 5–8.
8. *Куликова Ю.А.* Проблемы правового регулирования сроков пребывания в должности президентов Российской Федерации и государств – членов Содружества Независимых Государств: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 78–81.
9. *Линц Хуан.* Опасности президентской формы правления // Теория и практика демократии: избр. тексты. М., 2006. С. 221, 222.
10. *Манжосов С.* Теория и практика сменяемости власти: чьим традициям следует Россия? // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 3. С. 63–81.
11. Психология труда / под ред. А.В. Карпова. М., 2005. С. 190–195.
12. *Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 44.
13. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 2000. С. 449, 450, 472.
14. *Шлезингер-мл. А.М.* Циклы американской истории. М., 1992. С. 455, 456.
15. *Эбзеев Б.С.* Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 181–198.
16. *Яковлев В.Ю.* Ценностно-смысловые основания научного познания: дис. ... д-ра философ. наук. Киров, 2009.
17. *Korzi M.J.* Presidential Term Limits in American History: Power, Principles & Politics. Texas, 2011. P. 51–78, 143–165.
18. Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change. P. 6–9. URL: http://www.whitehousetransitionproject.org/wp-content/uploads/2016/04/Terms-Tenure_101909-1.pdf

Сведения об авторе

ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич – доктор юридических наук, профессор, академик РАН, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры государственного и муниципального управления и права Ставропольского государственного аграрного университета; 355017 г. Ставрополь, пер. Зоотехнический, д. 12

REFERENCES

1. *Asmus V.F.* Logic: textbook. M., 2001. P. 56, 57 (in Russ.).
2. The Great explanatory dictionary of the Russian language / comp. and chief editor S.A. Kuznetsov. SPb., 2000. P. 1216 (in Russ.).
3. *Veber M.* Selected works. M., 1990. P. 345–415 (in Russ.).
4. *Klifford K.* How is being made the President. M., 1985. P. 11 (in Russ.).
5. *Kondrashev A.A.* Removability of state power as a constitutional value // Russian legal journal. 2016. No. 3. P. 90–99 (in Russ.).
6. *Krasnov M.* Post-Soviet states: does the political regime depend on constitutional design? // Comparative Constitutional Review. 2014. No. 2. P. 29–45 (in Russ.).
7. *Krasnov M.* The head of state as an element of the authoritarian potential of the president // State and Law. 2015. No. 1. P. 78–81 (in Russ.).
8. *Kulikova Yu. A.* Problems of legal regulation of the terms of office of the Presidents of the Russian Federation and the member States of the Commonwealth of Independent States: dis. ... PhD in Law. M., 2014. P. 78–81 (in Russ.).
9. *Linc Huan.* Dangers of presidentialism // Theory and practice of democracy: selected texts. M., 2006. P. 221, 222 (in Russ.).
10. *Manzhosov S.* Theory and practice of rotation in office: whose traditions does Russia follow? // Comparative Constitutional Review. 2020. No. 3. P. 63–81 (in Russ.).
11. Psychology of labor / ed. by A.V. Karpov. M., 2005. P. 190–195 (in Russ.).
12. *Sakharov N.A.* Institute of presidency in the modern world. M., 1994. P. 44 (in Russ.).
13. Federalist. The political essays of Alexander Hamilton, James Madison and John Jay. M., 2000. P. 449, 450, 472 (in Russ.).
14. *Shlezinger, Jr. A.M.* The cycles of American history. M., 1992. P. 455, 456 (in Russ.).
15. *Ebzeev B.S.* Constitution, power and freedom in Russia: experience of synthetic research. M., 2014. P. 181–198 (in Russ.).
16. *Yakovlev V. Yu.* Values and meanings of scientific cognition: dis. ... Doctor of Philosophy. Kirov, 2009 (in Russ.).
17. *Korzi M.J.* Presidential Term Limits in American History: Power, Principles & Politics. Texas, 2011. P. 51–78, 143–165.
18. Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change. P. 6–9. URL: http://www.whitehousetransitionproject.org/wp-content/uploads/2016/04/Terms-Tenure_101909-1.pdf

Authors' information

CHEREPANOV Viktor A. – Doctor of Law, Professor, academician of the Russian Academy of Natural Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of State and Municipal Administration and Law Stavropol State Agrarian University; 12 Zootechnicheskyy lane, 355017 Stavropol, Russia

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДИСТАНЦИОННЫХ ФОРМ РАБОТЫ СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ НАУЧНОЙ АТТЕСТАЦИИ

© 2022 г. А. Ю. Соколов^{1, 2, *}, О. Л. Солдаткина^{1, 2, **}, В. Е. Николаев^{2, ***}

¹Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук

²Саратовская государственная юридическая академия

*E-mail: i_gp@ssla.ru

**E-mail: buzum@ssla.ru

***E-mail: nivlev@list.ru

Поступила в редакцию 06.12.2021 г.

Аннотация. В статье исследуется задача цифровой модернизации Федеральной информационной системы государственной научной аттестации в организационно-правовом и технологическом аспектах, в том числе с позиции анализа норм действующего российского законодательства в данной сфере. В рамках организационного аспекта авторами проводится обзор сквозных и прочих цифровых технологий на предмет возможности использования системе процедур государственной научной аттестации. На основе проведенного обзора сформулирован вывод о возможности использования для оптимизации работы системы облачных технологий, больших данных, блокчейн, искусственный интеллект, системы видеоконференцсвязи на основе веб-конференций в два этапа: сначала решаются организационные проблемы и создается новый контур федеральной информационной системы государственной научной аттестации, позже уже имеющийся контур может быть дополнен инструментами на базе технологий блокчейн и искусственный интеллект. С позиции технологического аспекта в статье рассматриваются реализация задач хранения и передачи используемой в системе научной аттестации информации. В частности, обосновывается использование реестровой модели, что требует дополнительных изменений в законодательстве, позволяющих устранить дублирование подаваемых на рассмотрение документов бумажными и придания юридической значимости записи в соответствующем реестре. Что касается передачи данных (например, в единый федеральный информационный регистр, содержащий сведения о населении Российской Федерации), реестр также представляется удачным решением. Другой проблемой передачи информации является соблюдение законодательства о персональных данных, так как цели сбора информации не совпадают. Анализ федерального законодательства позволяет сформулировать вывод о том, что оно не содержит препятствий для автоматизации передачи рассматриваемых сведений по техническим каналам Минобрнауки России (через ФИС ГНА и систему межведомственного электронного взаимодействия), однако требует определенного документального сопровождения.

Ключевые слова: Федеральная информационная система государственной научной аттестации, облачные технологии, большие данные, блокчейн, искусственный интеллект, видеоконференцсвязь, реестровая модель, единый федеральный информационный регистр, цифровые технологии, дистанционное электронное голосование

Цитирование: Соколов А.Ю., Солдаткина О.Л., Николаев В.Е. Основные направления совершенствования правового регулирования дистанционных форм работы субъектов государственной системы научной аттестации // Государство и право. 2022. № 3. С. 31–40.

Работа выполнена в рамках части II государственного задания Минобрнауки РФ № 075-00122-21-01 «Обоснование подходов к совершенствованию правовых норм, обеспечивающих условия доступности информации, накопление и автоматизированную передачу сведений о функционировании субъектов государственной системы научной аттестации, дистанционные формы работы с применением информационно-коммуникационных технологий».

DOI: 10.31857/S102694520019162-9

THE MAIN AREAS OF IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF DISTANCE FORMS OF WORK OF SUBJECTS OF THE STATE SCIENTIFIC APPROVAL SYSTEM

© 2022 A. Yu. Sokolov^{1, 2, *}, O. L. Soldatkina^{1, 2, **}, V. E. Nikolaev^{2, ***}

¹Saratov branch of Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

²Saratov State Law Academy

*E-mail: i_gp@ssla.ru

**E-mail: buzum@mail.ru

***E-mail: nivlev@list.ru

Received 06.12.2021

Abstract. The article examines the problem of digital modernization of the Federal information system of state scientific attestation in the organizational, legal and technological aspects, including from the standpoint of analyzing the norms of the current Russian legislation in this area. As part of the organizational aspect, the authors review end-to-end and other digital technologies for the possibility of using the system of state scientific certification procedures. Based on the review, a conclusion was formulated about the possibility of using cloud technologies, Big Data, blockchain, artificial intelligence, video conferencing systems based on web conferences to optimize the operation of the system in two stages: first, organizational problems are solved and a new outline of the federal information system of state scientific certification is created, later, the existing outline can be supplemented with tools based on blockchain technologies and artificial intelligence. From the standpoint of the technological aspect, the article examines the implementation of the tasks of storing and transferring information used in the system of scientific certification. In particular, the use of the registry model is substantiated, which requires additional changes in the legislation to remove duplication of paper documents submitted for consideration and to give legal significance to the entry in the corresponding registry. As for the transfer of data (for example, to the unified federal information register containing information on the population of the Russian Federation), the register also seems to be a good solution. Another problem with the transfer of information is compliance with the legislation on personal data, since the purposes of collecting information do not coincide. An analysis of federal legislation allows us to conclude that it does not contain obstacles to automating the transfer of the information under consideration through the technical channels of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation (through the FIS SSA and the system of interdepartmental electronic interaction), however, it requires certain documentary support.

Key words: Federal information system of state scientific attestation, cloud technologies, Big Data, blockchain, artificial intelligence, video conferencing, registry model, unified federal information register, digital technologies, remote electronic voting.

For citation: Sokolov, A. Yu., Soldatkina, O.L., Nikolaev, V.E. (2022). The main directions of improving the legal regulation of remote forms of work of subjects of the state system of scientific certification // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 31–40.

The work was carried out within the framework of Part II of the state task of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation No. 075-00122-21-01 “Substantiation of approaches to improving legal norms that provide conditions for the availability of information, accumulation and automated transmission of information about the functioning of subjects of the state system of scientific certification, remote forms of work using information and communication technologies”.

Пандемия COVID-19 вызвала существенные изменения в государственном управлении, сделав насущной его цифровую трансформацию и поставив серьезные вопросы перед правом¹. Одним

из следствий ограничительных мероприятий стала невозможность проводить все виды заседаний

¹ См.: Полякова Т.А., Бойченко И.С., Троян Н.А. Информационно-правовые механизмы электронного взаимодействия в сфере правовой информации в условиях цифровизации // Мониторинг правоприменения. 2021. № 1 (38). С. 24–27; Полякова Т.А.,

Минбалева А.В., Кроткова Н.В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75–87. DOI: 10.31857/S013207690009678-7; Полякова Т.А., Минбалева А.В., Бойченко И.С. Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований // Информационное право. 2020. № 2. С. 46–48; и др.

в очном формате, от чего возникли проблемы, например, в судебной деятельности², законотворчестве³ и т.д. Система государственной научной аттестации как основанная на заседаниях не стала исключением, что сделало актуальным использование современных информационных технологий и технических средств для организации процесса научной аттестации в дистанционном режиме. Изложенное ставит перед законодателем и субъектами государственной системы научной аттестации задачу по цифровой модернизации Федеральной информационной системы государственной научной аттестации (далее – ФИС ГНА).

Поставленная таким образом задача обладает комплексным характером и может быть рассмотрена в следующих аспектах:

1) организационно-правовом (выбор конкретных технологий, которые могли бы позволить, с одной стороны, дистанционно проводить заседания, с другой – таким же образом принимать решения по вопросам, составляющим их повестку, и правовая регламентация их использования);

2) технологическом (реализация задач хранения, передачи и защиты используемой в системе научной аттестации информации). В настоящей статье вопрос использования технологий для защиты информации в системе государственной научной аттестации не рассматривается как требующий отдельного исследования.

Организационный аспект. Как было отмечено ранее, трудности возникли у диссертационных советов в силу того, что основной формой их работы является заседание. В 2020 г. проблему решили временными мерами (постановление Правительства РФ от 26.05.2020 г. № 751 «Об особенностях проведения заседаний советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук в период проведения мероприятий, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации»⁴). Согласно данному нормативному акту решение вопроса о заседаниях диссертационных советов в удаленном интерактивном режиме было фактически отдано организациям, при которых сформированы диссертационные советы.

² См., напр.: *Афанасьев С. Ф.* Правовая политика в области доказывания и доказательств по гражданским делам в контексте применения новых цифровых технологий // *Правовая политика и правовая жизнь.* 2021. № 3. С. 28–34.

³ См., напр.: *Ягофарова И. Д.* Цифровые технологии в правотворческой деятельности: теоретико-правовой аспект // *Пролог: журнал о праве.* 2021. № 2. С. 3–14.

⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 22, ст. 3517.

Принимая решение относительно организации заседаний в удаленном интерактивном режиме, большинство российских вузов действовали осторожно⁵. Это было связано с риском возникновения спорных ситуаций, связанных со сложностью идентификации лиц в удаленном интерактивном режиме, возможными техническими сбоями и сложностью защиты информации. Остро стоял вопрос о возможности использования средств дистанционного электронного голосования, т.е. набора различных способов волеизъявления голосующего, при котором обязателен подсчет голосов при помощи специальных программно-технических устройств без вмешательства человека⁶.

Несмотря на обоснованные сомнения организаций, спустя год можно было с уверенностью сказать, что интерактивная форма «прижилась», не встретив принципиального неприятия, и временными мерами уже обходиться нельзя – необходимость в постоянно действующем нормативном правовом акте была устранена с принятием постановления Правительства РФ от 20 марта 2021 г. № 426 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 751»⁷ (далее – Постановление № 426). Тем не менее многие организационные вопросы перехода остались не раскрытыми, требующими дополнительной проработки и обращения как к уже имеющемуся опыту применения подобных технологий в системе государственной научной аттестации, так и шире – к опыту его использования в других сходных с рассматриваемой ситуациях, начиная с подбора технологий, которые могли бы сократить количество рисков.

В послании Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г.⁸ Президент РФ озвучил приоритеты государственной политики, включая и Национальную технологическую инициативу как долгосрочную стратегию технологического развития Российской Федерации. С этого момента в юридический лексикон вошло понятие «сквозные информационные технологии» как ключевые научно-технические направления, которые оказывают существенное влияние на развитие рынков (большие данные,

⁵ Что происходит с защитами диссертаций в условиях пандемии? Опыт зарубежных и российских университетов. URL: https://ioe.hse.ru/sao_dissertations (дата обращения: 01.07.2021).

⁶ См.: *Федоров В. И.* Электронное голосование: идея фикс или основа демократий будущего? // *Гражданин. Выборы.* Власть. 2017. № 1–2. С. 170–185.

⁷ См.: СЗ РФ. 2021. № 13 (ч. II), ст. 2252.

⁸ См.: URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/47173> (дата обращения: 22.11.2021).

искусственный интеллект, системы распределенного реестра и т.д.)⁹.

Многие из таких технологий могли бы быть применены и в системе процедур государственной научной аттестации. Однако следует отметить, что, несмотря на значимость и практическую пользу цифровых технологий, нельзя впадать и в другую крайность: использование технологий без необходимости и должного нормативного сопровождения может дать эффект, противоположный ожидаемому. Кроме того, в рассматриваемом нами случае стоит помнить о том, что организация процесса научной аттестации в дистанционном режиме происходит не на пустом месте, а «поверх» уже имеющейся информационной системы, поэтому необходимо прежде всего анализ эффективности имеющихся в ней опций, а также определение путей ее совершенствования с выбором из сквозных информационных технологий наиболее перспективных (т.е. проведение оптимизации).

ФИС ГНА, составляющая ядро цифрового сопровождения процесса научной аттестации, представляет собой территориально-распределенную инфраструктуру аппаратно-программных средств, обеспечивающих сбор информации, ее обработку, хранение, передачу и предоставление пользователям, т.е. фактически является не более чем системой электронного документооборота.

Нормативное сопровождение системы включает Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹⁰ (далее – Закон о науке), приказ Минобрнауки России от 16 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении порядка размещения в информационно-телекоммуникационной системе “Интернет” информации, необходимой для обеспечения порядка присуждения ученых степеней»¹¹; постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1035 «О Федеральной информационной системе государственной научной аттестации»¹² и др., наличие определенного количества апробированных инструментов для хранения цифровых данных по вопросам научной аттестации, а также уже собранные данные.

Основным недостатком ФИС ГНА с точки зрения цифровой трансформации можно считать вспомогательный характер системы (приоритетное значение имеет бумажный вариант, система лишь дублирует традиционный документооборот). Тем

не менее система существует, в нее внесена информация, и оптимизация ее функционала представляется предпочтительнее создания новой системы. Процесс оптимизации предполагает прежде всего ответ на вопрос: какие информационные технологии следует использовать и какие сопутствующие правовые риски могут возникнуть при применении отдельных информационных технологий?

Рассмотрим этот вопрос применительно к упоминавшимся выше сквозным информационным технологиям, а также некоторым другим.

Применение *облачных технологий* позволяет организовать хранение больших объемом информации, однако сопровождается типичным для всех удаленных форм хранения недостатком: возможностью технических сбоев (на стороне пользователей, провайдера услуг связи или оператора дата-центра), а также требует дополнительных мер по защите информации¹³.

Правовое сопровождение данной модели доступа к ресурсам нуждается в совершенствовании: единые методы правового регулирования облачных технологий отсутствуют, сохраняется возможность применения различных правовых конструкций (услуга или лицензионное соглашение) с сопутствующими этому рисками. Урегулированным можно считать лишь вопрос правового обеспечения информационной безопасности.

Системы видеоконференцсвязи позволяют организовать заседания в удаленном режиме, а также обеспечить аудиовидеозапись. Имеет недостатки всех удаленных форм работы: возможность технических сбоев (на стороне пользователей, провайдера услуг связи). Применение тех или иных технологических решений должно сопровождаться изменением самой процедуры проведения заседаний и изменением законодательства.

Большинство *сервисов организации собраний* позволяют реализовать в дистанционном режиме все юридически значимые процессы: организацию заседаний советов в удаленном режиме, а также электронное тайное голосование. Создание соответствующего функционала возможно на базе ФИС ГНА или посредством адаптации коммерческих систем, но требует средств защиты информации.

Если будет выбран путь использования коммерческих продуктов, безопасность работы с ними может обеспечиваться через сертификацию по информационной безопасности, а также включение такого продукта в Единый реестр программного обеспечения Российской Федерации.

⁹ См.: URL: <https://www.tadviser.ru/index.php/> (дата обращения: 22.11.2021).

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137; 2020. № 50, ст. 8044.

¹¹ См.: Росс. газ. 2014. 11 июня.

¹² См.: СЗ РФ. 2013. № 48, ст. 6251.

¹³ См.: Кучина Я. Облачные технологии: понятие и основы правового регулирования // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2017. № 4. С. 77–89.

Искусственный интеллект — одна из сквозных технологий и упоминается среди направлений цифровойизации деятельности Высшей аттестационной комиссии, определенных Ведомственной программой цифровой трансформации Минобрнауки России на 2021 год и плановый период 2022–2023 годов (утв. заместителем Министра науки и высшего образования РФ А.В. Нарукавниковым 29.12.2020 г.). Тем не менее уровень развития как самой технологии, так и ее нормативного сопровождения, ограничивает пока возможности по ее применению. В информационных системах научной аттестации искусственный интеллект может быть использован как вспомогательный инструмент при разработке систем идентификации, автоматическом составлении протоколов заседаний, ведении тезаурусов и др.

Правовое регулирование технологии в целом отстает от практики. Правовой системе еще предстоит выработать соответствующие юридические конструкции, включая механизмы ответственности за ошибки систем.

Напротив, другая сквозная технология — *блокчейн*, используемая для проведения дистанционного голосования и записи результатов в распределенный реестр¹⁴, уже применяется в системах онлайн-голосования, в т.ч. и близких по назначению¹⁵. Так, блокчейн-система для онлайн-голосования «КриптоВече», разработанная Санкт-Петербургским государственным университетом, используется при принятии решений учеными советами образовательных организаций, а также рекомендована к использованию Высшей аттестационной комиссией РФ¹⁶. К недостаткам технологии относятся: возможность появления критичных ошибок, ряд технологических ограничений, связанных с сутью технологии. Правовое регулирование: практически отсутствует и сложно реализуемо в силу технологических особенностей блокчейн-систем.

Для организации систем хранения и обработки больших объемов информации используется технология «больших данных». Достоинства и недостатки:

¹⁴ См.: *Лантнев В.А.* Перспективы применения технологии блокчейн в сфере корпоративных реестров для бизнеса в России // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 23–28.

¹⁵ См.: *Волос А.А.* Применение технологии блокчейн при голосовании участников корпорации // Юридический мир. 2021. № 3. С. 49–52.

¹⁶ См.: СПбГУ предлагает органам власти и бизнесу систему электронного голосования «КриптоВече». ИА «Интерфакс». URL: <https://www.interfax-russia.ru/northwest/news/spbgu-predlagaet-organam-vlasti-i-biznesu-sistemu-elektronnogogolosovaniya-kriptoveche> (дата обращения: 01.12.2021).

призваны обрабатывать большие по сравнению со «стандартными» сценариями объемы данных¹⁷.

Правовое регулирование технологии отсутствует, но, в первую очередь, предполагает решение проблемы персональных данных, т.к. обработка и сбор больших данных в глобальной Сети определяют проблемы с защитой личной информации граждан¹⁸.

Итак, для оптимизации работы ФИС ГНА могут (и должны) быть использованы: облачные технологии, большие данные — организация процесса хранения информации; электронное голосование на базе технологии блокчейн; искусственный интеллект — для вспомогательной работы (автоматическое ведение протоколов, распознавание речи, тезаурусы и др.); системы видеоконференцсвязи на основе веб-конференций для организации заседаний советов в удаленном режиме.

Таким образом, информационные технологии, которые необходимо привлечь в случае перевода формы заседаний диссертационных советов в дистанционную, можно разделить на две категории:

1) технологии, базовые нормативные акты для которых уже существуют, а значит, их внедрение потребует незначительной переработки законодательства (электронное голосование, видеоконференцсвязь, аудио-видеофиксация и облачные хранилища, если рассматривать последние как государственные информационные системы);

2) технологии, юридическое сопровождение для которых не разработано или находится в стадии формирования (блокчейн, большие данные, искусственный интеллект).

Представляется оптимальным двухступенчатый переход к удаленной форме проведения заседаний диссертационных советов, при котором сначала решаются организационные проблемы и создается новый контур ФИС ГНА на базе уже отрегулированных технологий, а позже, после принятия соответствующего федерального законодательства, уже имеющаяся система может быть дополнена инструментами на базе технологий из второй группы.

Технологический аспект. Согласно национальной программе «Цифровое государственное управление»¹⁹ (далее — Национальная программа), предусматривающей переход на электронное взаимодействие граждан и организаций с государственными

¹⁷ См.: *Протасов С.* Что такое Big Data? URL: <https://postnauka.ru/faq/46974> (дата обращения: 20.12.2021).

¹⁸ См.: *Соснин К.А.* Правовое регулирование Больших данных: зарубежный и отечественный опыт // Журнал Суда по интеллектуальным правам. 2019. № 25. С. 30–42.

¹⁹ URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 01.06.2021).

органами, цифровая трансформация подразумевает переход оказания государственных услуг на реестровую модель (и это в принципе является тенденцией развития электронного правительства). Хранение информации при реестровой модели оказания услуг происходит, собственно, в реестре²⁰, представляющем собой систематизированный перечень данных, формируемый в соответствии с поставленными задачами²¹.

В то же время присуждение ученых степеней не является государственной услугой, поскольку последние присуждаются советами по защите диссертаций. Однако согласно постановлению Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1035 «О федеральной информационной системе государственной научной аттестации»²² ФИС ГНА предназначена для информационного обеспечения проведения государственной научной аттестации, т.е. в перечень задач, которые она решает, входят присуждение, лишение, восстановление ученых степеней, а также формирование базы данных по диссертациям на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук. Кроме того, решение о выдаче диплома доктора наук или кандидата наук принимает Министерство науки и высшего образования РФ на основании решения диссертационного совета о присуждении ученой степени доктора наук или кандидата наук. Так как в дублировании информации о защитах и диссертациях нет смысла, все данные, сопровождающие научную аттестацию, должны храниться в реестре.

Что касается нормативной основы реестровой модели, то она основывается на законодательной базе, включая Федеральные законы от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²³ (далее – Закон № 210-ФЗ), от 30 декабря 2020 г. № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁴ (далее – Закон № 509) и от 29 декабря 2020 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁵ (далее – Закон № 479). Кроме указанных нормативных актов требуется также, как правило, внесение изменений в нормативные акты,

²⁰ У законодателя нет единых подходов к названию реестра – в нормативных правовых актах встречаются термины «регистр», «информационная система», «кадастр», «база данных» и др.

²¹ См.: Терещенко Л. К. Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг // Журнал рос. права. 2021. № 7. С. 110–120.

²² См.: СЗ РФ. 2013. № 48, ст. 6251.

²³ См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

²⁴ См.: СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I), ст. 48.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2021. № 1 (ч. I), ст. 18.

регулирующие предоставление той или иной государственной услуги.

Информация, необходимая для предоставления рассматриваемой государственной услуги, частично уже содержится в ФИС ГНА, нормативное сопровождение данной системы также уже разработано (включает Федеральный закон от 23.08.1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»²⁶ (далее – Закон о науке) и др.). Но выполнение поставленной задачи влечет за собой ряд дополнительных изменений в законодательстве.

Во-первых, существующее дублирование подаваемых на рассмотрение документов в бумажном и электронном виде представляется избыточным, достаточно подписания руководителем организации электронного документа с помощью средств электронной подписи, что необходимо предусмотреть в действующем законодательстве.

Во-вторых, после исключения дублирования документооборота, порядок предоставления услуги, сопровождающей научную аттестацию, может быть изменен следующим образом: в структуру ФИС ГНА должен быть включен реестр, содержащий базу данных по присужденным и подтвержденным дипломом ученым степеням. Юридическую значимость должна иметь запись в соответствующем реестре, т.е. сама государственная услуга изменится с «выдачи дипломов» на «внесение данных в реестр». Однако процедуру выдачи дипломов можно так же сохранить как форму подтверждения наличия ученой степени. В этом случае результатами оказания услуги станут:

а) приказ Министерства науки и высшего образования РФ о выдаче дипломов об ученых степенях лицам, которым присуждена ученая степень доктора наук или кандидата наук, дубликатов дипломов об ученых степенях лицам, утратившим указанные дипломы, а также о замене дипломов;

б) внесение соответствующей записи в реестр сведений о присуждении научной степени кандидата / доктора наук;

в) предоставление диплома установленного образца или выписки из реестра (выписку возможно заменить на другие, цифровые, способы оповещения о статусе оказанной услуги);

г) передача данных о получении соответствующего диплома и научной степени в единый федеральный информационный регистр, содержащий сведения о населении Российской Федерации.

В-третьих, согласно постановлению Правительства РФ от 6 июля 2015 г. № 676 «О требованиях

²⁶ См.: СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137; 2020. № 50, ст. 8044.

к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации»²⁷ основанием для создания системы является обязанность органа исполнительной власти по созданию системы, предусмотренная нормативными правовыми актами. Исходя из существующей практики имеющие статус государственных информационных систем реестры обычно создаются на основании норм федеральных законов (законов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов муниципальных органов), но могут быть созданы и во исполнение решений Правительства РФ (органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации).

В нашем случае Закон о науке говорит о системе государственной научной аттестации в общем виде, отсылая на уровень подзаконных актов, среди которых:

1) постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней»²⁸ упоминает ФИС ГНА только как способ размещения материалов аттестационного дела и текста диссертации соискателя ученой степени в электронном виде, давая общие положения о порядке проведения заседания диссертационного совета, но модификации здесь будут в связи с переходом на полностью безбумажную систему документооборота и изменение процедуры выдачи дипломов на внесение записи в реестр;

2) необходимо признать недействующим приказ Министерства науки и высшего образования РФ от 14 января 2019 г. № 2н «Об утверждении Порядка оформления и выдачи дипломов доктора наук и кандидата наук»²⁹, заменив его соответствующим Административным регламентом;

3) кроме того, предстоит скорректировать следующие нормативные правовые акты, закрепив за ВАК и ее экспертными советами полномочия по оказанию государственных услуг в цифровой форме:

постановление Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 237 «Об утверждении Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации»;

приказ Министерства образования и науки РФ от 25 декабря 2013 г. № 1393 «Об утверждении Положения об экспертном совете Высшей

аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации».

Что касается передачи данных, то в рамках исполнения Минобрнауки России норм Федерального закона от 8 июня 2020 г. № 168-ФЗ «О едином федеральном информационном регистре, содержащем сведения о населении Российской Федерации»³⁰ (далее – Федеральный закон № 168-ФЗ) расширен состав информации, обязательной для внесения в ФИС ГНА с тем, чтобы эти сведения в дальнейшем передавались для включения в единый федеральный информационный регистр, содержащий сведения о населении Российской Федерации (далее – Регистр). Проблема состоит в обосновании легальности действий по передаче сведений из одной системы в другую при условии несовпадения целей обработки персональных данных, а также в разделении зон ответственности Минобрнауки России и организаций, предоставляющих сведения в ФИС ГНА.

В ч. 3 ст. 8 Федерального закона № 168-ФЗ закреплено, что информация поступает в него исключительно от органов и организаций, указанных в ст. 10 Закона. В ч. 4 ст. 10 установлено, что в части предоставления сведений с информацией о присуждении, лишении, восстановлении ученой степени, присвоении, лишении, восстановлении ученого звания, содержащуюся в федеральной информационной системе государственной научной аттестации этим органом является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, т.е. Минобрнауки России. При этом ответственность за предоставление неполных или недостоверных сведений в систему у организаций перед Минобрнауки России сохраняется (как и у пользователей других информационных систем перед их операторами).

Другая проблема передачи информации – соблюдение законодательства о персональных данных, ведь для ФИС ГНА целью сбора информации является научная аттестация, а в Регистре – сбор сведений о гражданах.

Согласно ч. 1 и 4 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³¹ (далее – Закон об информации) государственные информационные системы создаются в целях реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена информацией

²⁷ См.: СЗ РФ. 2015. № 28, ст. 4241.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2013. № 40 (ч. III), ст. 5074.

²⁹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // www.pravo.gov.ru, 19.04.2019.

³⁰ См.: СЗ РФ. 2020. № 24, ст. 3742.

³¹ См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3448.

между этими органами, а также в иных установленных федеральными законами целях. Перечни видов информации, предоставляемой в обязательном порядке, устанавливаются федеральными законами, условия ее предоставления – Правительством РФ или соответствующими государственными органами, если иное не предусмотрено федеральными законами. Согласно п. 9 той же статьи Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы являются государственными информационными ресурсами. Государственные органы, определенные в соответствии с нормативным правовым актом, регламентирующим функционирование государственной информационной системы, обязаны обеспечить доступ к указанной информации в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством. Таким законом является Федеральный закон № 168-ФЗ, согласно которому сведения должны предоставляться из ФИС ГНА в регистр сведений о населении.

Одновременно с этим ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О персональных данных» устанавливает, что обработка собранных персональных данных должна ограничиваться достижением конкретных, заранее определенных и законных целей. В ч. 3 той же статьи устанавливается, что не допускается объединение баз данных, содержащих персональные данные, обработка которых осуществляется в целях, несовместимых между собой.

Однако ч. 1 ст. 6 рассматриваемого Федерального закона рассматривает наличие федерального закона, определяющего цель обработки персональных данных, как условие такой обработки, причем условие самостоятельное, не зависящее от согласия субъекта персональных данных (в перечне условий обработки они даны как альтернативные). Иными словами, сбор и обработка информации для целей, если таковые установлены федеральным законом, не нуждаются в получении согласия субъектов персональных данных.

Таким образом, можно утверждать, что сведения в регистр передаются в силу закона и специального согласия субъекта персональных данных на их передачу не требуется.

В п. 12 Положения о ФИС ГНА также установлено, что внесение в нее информации, обработка, хранение и использование содержащейся в ней информации, доступ к ней осуществляется с соблюдением требований, установленных законодательством Российской Федерации в области информации, информационных технологий и защиты информации, а доступ к персональным данным и их обработка – с учетом требований Федерального закона от 27 июля

2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»³² (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ).

Таким образом, бланкетная норма отсылает к уже упоминавшимся выше нормам федеральных законов, поэтому не потребуются внесения каких-либо изменений или дополнений в положение о ФИС ГНА или другие касающиеся ее акты, т.к. необходимые нормы уже присутствуют в федеральном законодательстве.

При этом согласно ч. 1 ст. 18 Федерального закона № 152-ФЗ при сборе персональных данных оператор обязан предоставить субъекту персональных данных по его просьбе информацию, предусмотренную ч. 7 ст. 14 данного Закона, в т.ч. правовые основания и цели обработки персональных данных и цели обработки персональных данных. В отношении информационного регистра сведений о населении они определены ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 168-ФЗ. Поэтому указание на возможность передачи сведений в Регистр целесообразно дополнительно включить в перечень целей обработки информации, которые указываются при подключении пользователей к ФИС ГНА.

В целом федеральное законодательство не содержит организационных препятствий для автоматизации передачи рассматриваемых сведений посредством технических каналов Минобрнауки России (через ФИС ГНА и систему межведомственного электронного взаимодействия), однако в соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 января 2021 г. № 1³³ требует определенного документального сопровождения, а именно наличия соглашения о взаимодействии уполномоченного за ведение Регистра органа, оператора и Минобрнауки России; совместного ведомственного акта уполномоченного за ведение Регистра органа, оператора и Минобрнауки России о формате взаимодействия с определением технических сторон (объем, формат и сроки предоставления указанной информации).

* * *

Таким образом, одновременно с оптимизацией работы ФИС ГНА посредством внедрения новых информационных технологий и, как следствие, расширением ее функциональных возможностей, появлением новых качественных характеристик, характеризующих удобство использования, необходимо юридическое закрепление изменения правового статуса информации, хранящейся в этой системе, придание ей статуса юридически значимой. Указанное изменение, базирующееся на

³² См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3451.

³³ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101-130002> (дата обращения: 22.11.2021).

реестровой модели оказания государственных услуг, позволит не только сократить издержки бурного документооборота, но и позволит в будущем облегчить интеграцию ФИС ГНА с другими информационными системами, основанными на тех же принципах, в т.ч. регистром сведений о населении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Афанасьев С.Ф.* Правовая политика в области доказывания и доказательств по гражданским делам в контексте применения новых цифровых технологий // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3. С. 28–34.
2. *Волос А.А.* Применение технологии блокчейн при голосовании участников корпорации // Юридический мир. 2021. № 3. С. 49–52.
3. *Кучина Я.* Облачные технологии: понятие и основы правового регулирования // Азиатско-тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2017. № 4. С. 77–89.
4. *Лантев В.А.* Перспективы применения технологии блокчейн в сфере корпоративных реестров для бизнеса в России // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 23–28.
5. *Полякова Т.А., Бойченко И.С., Троян Н.А.* Информационно-правовые механизмы электронного взаимодействия в сфере правовой информации в условиях цифровизации // Мониторинг правоприменения. 2021. № 1 (38). 2021. С. 24–27.
6. *Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Бойченко И.С.* Цифровая трансформация: вызовы праву и векторы научных исследований // Информационное право. 2020. № 2. С. 46–48.
7. *Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В.* Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75–87. DOI: 10.31857/S013207690009678-7
8. *Протасов С.* Что такое Big Data? URL: <https://postnauka.ru/faq/46974> (дата обращения: 20.12.2021).
9. *Соснин К.А.* Правовое регулирование Больших данных: зарубежный и отечественный опыт // Журнал Суда по интеллектуальным правам. 2019. № 25. С. 30–42.
10. СПбГУ предлагает органам власти и бизнесу систему электронного голосования «КриптоВече». ИА «Интерфакс». URL: <https://www.interfax-russia.ru/northwest/news/spbgu-predlagaet-organam-vlasti-i-biznesu-sistemu-elektronnogo-golosovaniya-kriptoveche> (дата обращения: 01.12.2021).
11. *Терещенко Л.К.* Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг // Журнал рос. права. 2021. № 7. С. 110–120.
12. *Федоров В.И.* Электронное голосование: идея фикс или основа демократий будущего? // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 1–2. С. 170–185.
13. Что происходит с защитами диссертаций в условиях пандемии? Опыт зарубежных и российских универси-

тетов. URL: https://ioe.hse.ru/sao_dissertations (дата обращения: 01.07.2021).

14. *Ягофарова И.Д.* Цифровые технологии в правотворческой деятельности: теоретико-правовой аспект // Пролог: журнал о праве. 2021. № 2. С. 3–14.

REFERENCES

1. *Afanasyev S.F.* Legal policy in the field of evidence and evidence in civil cases in the context of the use of new digital technologies // Legal policy and legal life. 2021. No. 3. P. 28–34 (in Russ.).
2. *Volos A.A.* The use of blockchain technology in the voting of corporation members // Legal World. 2021. No. 3. P. 49–52 (in Russ.).
3. *Kuchina Ya.* Cloud technologies: concept and foundations of legal regulation // Asia-Pacific region: Economics, politics, law. 2017. No. 4. P. 77–89 (in Russ.).
4. *Laptev V.A.* Prospects for the use of blockchain technology in the field of corporate registries for business in Russia // Entrepreneurial Law. 2019. No. 3. P. 23–28 (in Russ.).
5. *Polyakova T.A., Boychenko I.S., Troyan N.A.* Information and legal mechanisms of electronic interaction in the field of legal information in the conditions of digitalization // Monitoring of law enforcement. 2021. No. 1 (38). P. 24–27 (in Russ.).
6. *Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Boychenko I.S.* Digital transformation: challenges to law and vectors of scientific research // Information Law. 2020. No. 2. P. 46–48 (in Russ.).
7. *Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V.* New vectors of Information Law development in the conditions of civilizational crisis and digital transformation // State and Law. 2020. No. 5. P. 75–87. DOI: 10.31857/S013207690009678-7 (in Russ.).
8. *Protasov S.* What is Big Data? URL: <https://postnauka.ru/faq/46974> (accessed: 20.12.2021) (in Russ.).
9. *Sosnin K.A.* Legal regulation of Big Data: foreign and domestic experience // Journal of the Intellectual Property Court. 2019. No. 25. P. 30–42 (in Russ.).
10. St. Petersburg State University offers authorities and businesses an electronic voting system “Cryptoveche”. IA “Interfax”. URL: <https://www.interfax-russia.ru/northwest/news/spbgu-predlagaet-organam-vlasti-i-biznesu-sistemu-elektronnogo-golosovaniya-kriptoveche> (accessed: 01.12.2021) (in Russ.).
11. *Tereshchenko L.K.* Registry model for the provision of state and municipal services // Journal of Russian law. 2021. No. 7. P. 110–120 (in Russ.).
12. *Fedorov V.I.* Electronic voting: a fix idea or the foundation of future democracies? // Citizen. Elections. Power. 2017. No. 1–2. P. 170–185 (in Russ.).
13. What happens to dissertations in a pandemic? The experience of foreign and Russian universities. URL: https://ioe.hse.ru/sao_dissertations (accessed: 01.07.2021) (in Russ.).
14. *Yagofarova I.D.* Digital technologies in law-making activity: theoretical and legal aspect // Prologue: Journal of Law. 2021. No. 2. P. 3–14 (in Russ.).

Сведения об авторах

СОКОЛОВ Александр Юрьевич – доктор юридических наук, профессор, директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, 410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135; заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии; 410056 г. Саратов, ул. Вольская, д. 1
ORCID: 0000-0003-3350-7775

СОЛДАТКИНА Оксана Леонидовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии; 410056 г. Саратов, ул. Вольская, д. 1; старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук; 410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135
ORCID: 0000-0002-9955-4083

НИКОЛАЕВ Владимир Евгеньевич – кандидат юридических наук, научный сотрудник научно-исследовательского отдела Саратовской государственной юридической академии; 410056 г. Саратов, ул. Вольская, д. 1
ORCID: 0000-0001-8465-9635

Authors' information

SOKOLOV Alexander Yu. – Doctor of Law, Professor, Director of the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 135 Chernyshevskogo str., 410028 Saratov, Russia; Head of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy; 1 Volskaya str., 410056 Saratov, Russia

SOLDATKINA Oksana L. – PhD in Law, Associate Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies, Saratov State Law Academy; 1 Volskaya str., 410056, Saratov, Russia; senior researcher, Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 135 Chernyshevskogo str., 410028 Saratov, Russia

NIKOLAEV Vladimir E. – PhD in Law, researcher of the Research Department of the Saratov State Law Academy; 1 Volskaya str., 410056 Saratov, Russia

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ И ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И СОЦИАЛЬНЫХ УСЛУГ

© 2022 г. М. В. Костенников^{1, *}, А. В. Куракин^{2, **}

¹Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России,
г. Домодедово, Московская область

²Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

*E-mail: m-2263768@yandex.ru

**E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Поступила в редакцию 08.11.2021 г.

Аннотация. Институт государственных услуг является относительно новым для российского право-порядка, внедрение в административную деятельность органов государственной власти и управления позволило улучшить качество взаимодействия государства и гражданина, минимизировать коррупционную составляющую такого взаимодействия. Несмотря на улучшения качества взаимодействия государства и гражданина посредством государственных услуг, в этом направлении имеется целый ряд правовых и организационных проблем, которые необходимо решать.

Ключевые слова: услуга, право, государство, охрана, цифровые технологии, функция, образование, здравоохранение, человек, принцип, эффективность.

Цитирование: Костенников М. В., Куракин А. В. К вопросу о соотношении и эффективной реализации государственных и социальных услуг // Государство и право. 2022. № 3. С. 41–52.

DOI: 10.31857/S102694520019164-1

ON THE QUESTION OF THE CORRELATION AND EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF STATE AND SOCIAL SERVICES

© 2022 M. V. Kostennikov^{1, *}, A. V. Kurakin^{2, **}

¹The All-Russian Institute for Advanced Training of Employees
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Domodedovo, Moscow region

²Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

*E-mail: m-2263768@yandex.ru

**E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Received 08.11.2021

Abstract. The institute of public services is relatively new for the Russian law and order, the introduction into the administrative activities of public authorities and management has made it possible to improve the quality of interaction between the state and the citizen, to minimize the corruption component of such interaction. Despite improvements in the quality of interaction between the state and the citizen through public services, there are a number of legal and organizational problems in this direction that need to be addressed.

Key words: service, law, state, protection, digital technologies, function, education, healthcare, person, principle, efficiency.

For citation: Kostennikov, M.V., Kurakin, A.V. (2022). On the question of the correlation and effective implementation of state and social services // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 41–52.

Актуальность темы. Регулирование и предоставление государственных услуг не является принципиально новым — как для нормативного правового регулирования, так и для практического осмысления. Однако новые реалии, связанные с противодействием коррупции в системе государственного управления, развитие цифровых технологий, а также различные социальные обстоятельства и процессы заставляют обратить внимание на обозначенную проблему, а также продолжить отлаживать правовые и организационные аспекты, связанные с предоставлением государственных услуг самого различного характера. Это связано с тем, что необходимо прежде всего определиться с понятием данного феномена применительно к аспектам государственного управления. Еще одна ситуация, на которую также нужно обратить внимание — это «отраслевая», связанная с предоставлением государственных услуг в той или иной сфере государственного управления.

Сегодня уже невозможно представить жизнь без такого феномена, как государственные услуги, данный термин является следствием проведения административной реформы. Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»¹ ставилась задача «организационного разделения функций, касающихся регулирования надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных услуг гражданам и юридическим лицам». Именно с данного момента принято считать появление в публичной сфере такого термина, как «государственные услуги», а также административных регламентов по их предоставлению. Постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 определен типовой подход к вопросу о разработке и утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг².

Термин «услуга» до обозначенного периода преимущественно использовался в цивилистике, а также применительно к отношениям, связанным с регулированием хозяйственной деятельности. Как указывал А. Ю. Кабалкин, «заметное место в обязательственных отношениях, занимают услуги, помимо этого их роль в современных рыночных условиях существенно возрастает»³. Следует отметить, что в появлении такого термина, как «государственная услуга», прослеживается прозападный подход в деле развития государственного строительства и развития социальной инфраструктуры,

а также наблюдается тенденции выстраивания сервисной модели государства. Как отмечается в научной литературе, «совсем недавно в нашу жизнь и российское законодательство стали входить непривычные для нас словосочетания “публичная услуга”, “государственная услуга”, “социальная услуга”, изначально появившиеся в экономической науке и пришедшие к нам из европейских стран»⁴.

Такой подход далеко небезупречен, хотя и имеет некоторые положительные моменты. В целом же, по нашему мнению, от сервисной модели государства необходимо отказаться, поскольку данная модель выстраивает систему государственного управления по принципу коммерческой структуры. Перед органами государственной власти косвенно формируется задача получения прибыли посредством увеличения тарифов, пошлин и других платежей, в некоторых сферах или при нестандартных обстоятельствах отношения начинают регламентироваться «штрафами». В этом усматривается тенденция постепенной коммерциализации государственного управления. В то время как социальное государство, должно расходовать столько денежных средств, сколько необходимо для достойного развития личности, обеспечения ее социальных запросов и прогрессивного развития общества. Опыт ряда государств с развитой рыночной экономикой показал, что отсутствие всеобщего доступа к квалифицированной медицинской помощи пагубным образом отражается на противодействии инфекционным заболеваниям, а как следствие, на уровне правопорядка и экономическом развитии государства.

Необходимо отметить, что термин «государственная услуга» достаточно благозвучен, он прочно вошел в жизнь среднестатистического человека и систему государственного управления, функциональное предназначение этой категории понятно всем. Заметим, что до появления термина «государственная услуга» в режиме осуществления административной деятельности также происходила регистрация граждан, выдавались различного рода документы, свидетельства и справки и др. Иными словами, органы государственного управления осуществляли полномочия по предоставлению государственных услуг всегда, несмотря на то что обозначенный термин не использовался. Как уже отмечалось ранее, термин «услуга» по своей юридической природе относится к гражданскому праву, поскольку предоставлению той или иной услуги зачастую предшествуют договорные отношения. По словам А. А. Смирновой, «услуги являются частноправовой категорией и связаны с реализацией интересов

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 30, ст. 3046.

² См.: СЗ РФ. 2011. № 22, ст. 3169.

³ Кабалкин А. Ю. Услуги в системе отношений, регулируемых гражданским правом // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 79.

⁴ Публичные услуги и право / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2007. С. 11.

потребностей отдельных лиц»⁵. В различных аспектах слово «услуга» имеет разнообразное смысловое значение. Государственная услуга по своему функциональному предназначению лишена какого-либо коммерческого смысла. В этой связи Н.В. Путило справедливо отмечает, что «граждане обращаются в государственные органы не за получением лично выгодных и необходимых благ, а для получения нужных им документов»⁶. Так же отчасти согласимся с Н.В. Киселевой: «Публичные услуги — это нематериальные блага, предоставляемые нуждающимся безвозмездно или за плату»⁷.

Как представляется, некорректно отождествлять государственные услуги с материальным или каким-либо благом. Государственные услуги — это форма организации государственного управления, можно сказать, форма обеспечения заявителей (граждан) документами, находящимися в различных государственных органах власти и управления, через МФЦ. Отметим также, что «заявитель о получении соответствующего документа» — это все же не нуждающийся (в административном смысле этого слова) человек. Во взаимодействии по поводу получения той или иной государственной услуги главным субъектом является именно *гражданин*, а обязанным ее предоставить *государство*. Как указывает Г.И. Калинин, «предоставление публичных услуг в соответствии с административными регламентами является обязанностью органов»⁸. Исходя из этого, еще раз подчеркнем, что государственные услуги — это форма взаимодействия. «Государственные услуги являются основной, массовой формой взаимодействия населения с органами государственной власти»⁹. Государственные услуги также — это форма государственного управления, а также безоговорочной коммуникации гражданина и государства.

Возвращаясь к характеристике термина «услуга», отметим, что в хозяйственной деятельности договор об оказании услуги по общему правилу предполагает согласование ее цены, места

и времени ее предоставления, а также и другие обстоятельства, которые стороны сочтут важными для себя. В предоставлении же «государственной услуги» подобного нет. Выполнение полномочий в форме «государственных услуг» есть определенный, позитивный этап в деле развития государственного управления, а также улучшения его качества применительно к вопросам взаимодействия государства и гражданина. Как уже было отмечено ранее, термин «услуга» — это частноправовая форма осуществления государственного управления или административной деятельности. По словам А.Ф. Васильевой, «выбор субъектом управления соответствующей категории (государственной услуги) — это организационно-правовая форма использования частного права»¹⁰. Несмотря на это, категорией «государственная услуга» не следует злоупотреблять, особенно в деле функционирования социальной сферы и сферы внутренних дел.

В свое время у профессионального сообщества вызвал вопросы приказ МВД России от 1 марта 2012 г. № 140 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления *государственной услуги* по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации *заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях*, о происшествиях»¹¹. Термин «государственная услуга» применительно к данным отношениям выглядел как минимум некорректно. В этой связи обозначенный приказ был впоследствии отменен. В настоящее время действует приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации *заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях*»¹².

Как можно видеть, в названии последнего документа отсутствует словосочетание «государственная услуга». Обусловлено это тем, что прием, регистрация и разрешение в органах МВД России *заявлений, сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях* не могут быть государственной услугой, это обязанность полиции, прямо вытекающая из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции»¹³

⁵ Смирнова А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 2015. № 3. С. 120.

⁶ Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал рос. права. 2007. № 6. С. 3.

⁷ Киселева Н.В. Вопросы административно-правового регулирования управления качеством публичных услуг // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2007. № 1. С. 159.

⁸ Калинин Г.И. Регламентация оказания государственных услуг в Российской Федерации: проблема эффективности нормотворчества // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 38.

⁹ Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 4.

¹⁰ Васильева А.Ф. Зарубежный опыт правового регулирования предоставления публичных услуг // Журнал рос. права. 2007. № 12. С. 64.

¹¹ См.: Росс. газ. 2012. 1 авг.

¹² См.: Росс. газ. 2014. 14 нояб.

¹³ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

(ст. 12). Вместе с тем в указанном Законе закрепляется, что полиция осуществляет предоставление государственных услуг (ст. 11). Необходимо отметить, что МВД России – федеральный орган исполнительной власти, который предоставляет самое большое количество государственных услуг. Значительная часть государственных услуг МВД России связана с регулированием миграционных процессов, осуществлением деятельности в области безопасности дорожного движения, а также информационным обеспечением населения. Несмотря на разнообразие государственных услуг, предоставляемых в сфере внутренних дел, данная функция МВД России далеко не ключевая. В этом контексте следует согласиться с А. Н. Грищенко: «Предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел хотя и важная задача, но, исходя из компетенции МВД России, все же должна признаваться задачей второстепенной»¹⁴.

Обращая внимание на эволюцию развития государственных услуг, следует отметить, что в 1993 г. слово «услуга» появляется в Конституции РФ, и данный термин используется именно в контексте правового регулирования экономической деятельности. Так, в Конституции РФ определяется, что «в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров и услуг» (ст. 8). На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг, а ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться только федеральным законом (ст. 74).

В Гражданском кодексе РФ употребляется термин «услуга» достаточно часто и преимущественно к предпринимательской деятельности или опеке и попечительству. Так, в самом определении сущности предпринимательской деятельности использован термин «услуга». Как следует из ст. 2 ГК РФ, «предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг». Гражданский кодекс РФ практически дублирует положения Конституции РФ относительно формирования единого экономического и правового пространства, для осуществления хозяйственной деятельности используя также термин «услуга»: «Товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей территории Российской Федерации» (ст. 1).

¹⁴ Грищенко А. Н. Функции полиции в сфере предоставления государственных услуг населению // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 31.

В Конституции РФ термин «услуга» употребляется вне контекста государственного управления и несет смысловое значение, призванное интенсифицировать развитие экономической, предпринимательской деятельности или потребительского рынка.

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁵ определяется, что «государственная услуга – предоставляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами и полномочий органов, предоставляющих государственные услуги» (ст. 2).

Термин «услуга» может звучать и в несколько ином контексте, в частности, определенном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁶. Согласно данному Закону получателем «услуги» является государство в лице органа государственной власти и управления или бюджетной организации и т.п.

Следует отметить, что государственная услуга так же, как и иная услуга гражданско-правового или иного характера, призвана развивать экономику. Главная задача предоставляемой государственной услуги – обеспечение личных, экономических и социальных прав граждан, а также повышение эффективности государственного управления, улучшения культуры взаимодействия государства с гражданином и хозяйствующим субъектом. «Качество предоставления государственных услуг напрямую влияет на интенсивность и целесообразность внутренних миграционных процессов»¹⁷. Таким образом, можно сделать вывод о том, что государственная услуга может удовлетворять как частные, так и публичные интересы. В этой связи значимым моментом развития государственного управления является развитие системы государственных услуг, а также формирование доступного технического (цифрового) режима доступа к ним. Поэтому можно только оценить позитивно положения Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹⁸. В частности, в данном документе определялось, что «уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг должен быть не менее 90%; доля граждан, имеющих доступ к получению государственных услуг по принципу “одного

¹⁵ См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

¹⁷ Мишнев Е. А. Административно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 25.

¹⁸ См.: СЗ РФ. 2012. № 19, ст. 2338.

окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг — должна быть не менее 90%; количество граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронной форме, должна составлять не менее 70%. Время ожидания в очереди при обращении за получением государственной услуги должно быть не более 15 минут».

Необходимо обратить внимание на то, что некоторые из обозначенных параметров, призванных интенсифицировать предоставление государственных услуг, практически выполнены. Однако заметим, что у многих граждан, как правило, среднего и старшего поколений имеются сложности в получении государственных услуг в дистанционной форме. Имеются проблемы получения государственной услуги и в онлайн формате в том случае, когда заявитель поменял паспорт или иной документ, данные которого были ранее загружены в базу, поскольку обновление соответствующей информации занимает продолжительное время. Развитие системы, связанной с предоставлением государственных услуг, повысило эффективность работы органов государственной власти и управления. Как было отмечено ранее, государственные услуги снизили уровень коррупции. Государственные услуги улучшили и качество жизни людей¹⁹. Однако регулирование отношений связанных с предоставлением государственных услуг должно быть разумным. Так, времени (согласно регламенту) предоставления государственной услуги порой не хватает, и соответствующее должностное лицо, работая с нестандартной ситуацией, просто не укладывается в установленный временной период.

Далее представляется необходимым обратить внимание на относительно широкое использование термина «услуга». Сегодня используется такая категория, как «социальная услуга», этот термин касается различных аспектов функционирования социальной сферы. Взгляды на феномен понятия «социальная услуга» достаточно разнообразны. А.Р. Исаков отмечает, что «государственная услуга — это метод реализации органами исполнительной власти социальной функции государства»²⁰. О данной позиции следует сказать, что государственные услуги реализуют не только социальную функцию, но и иные функции государства. Одна из точек зрения научного сообщества сводится к тому, что «социальная услуга» есть разновидность услуги государственной. «Социальная услуга — это разновидность публичной услуги. Функциональность социальной

услуги — это поддержка определенной категории граждан, причем такая поддержка может осуществляться путем субсидирования социального обеспечения, либо оказания социальных услуг на возмездной основе»²¹. Такая позиция в целом может быть поддержана. Важность социальной сферы для жизнедеятельности человека весьма высока, а в системе обеспечения прав личности одно из ключевых мест принадлежит правам социального характера. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»²² определяет функциональность социальной услуги через различные формы социального обслуживания граждан. Так, *социальная услуга* определяется как действие по социальному обслуживанию, оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в т.ч. срочной помощи гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности (ст. 2). Такой подход к понятию «социальной услуги» сводит ее к оказанию адресной помощи гражданину, который не может самостоятельно реализовать свои жизненные потребности. Как можно видеть из положения обозначенного Закона, «социальная услуга» не предполагает включение в себя «образовательной или медицинской услуги».

Государственные услуги оказываются органами государственной власти и управления, в т.ч. призванными осуществлять свои функции в социальной сфере. Так, например, работу Пенсионного фонда по предоставлению государственной услуги по установлению ежемесячной денежной выплаты отдельным категориям граждан «социальной услугой» называть некорректно. Такая работа по своему характеру и содержанию является чисто управленческой функцией, призванной исполнить соответствующее решение. Структура социальных услуг выглядит достаточно разнообразно. Как отмечает А.А. Смирнова, «к социальным услугам, например, относится бесплатный проезд на пригородном и междугородном транспорте к месту лечения и обратно»²³. Термин «социальная услуга» получил широкое распространение в образовании и здравоохранении. «Социальные услуги оказываются в здравоохранении, культуре, образовании, науке. Социальные услуги обладают всеми признаками публичных услуг и, по своей сути, являются услугами публичными. Исходя из этого, «социальные услуги» так же, как и государственные, относятся

¹⁹ См.: Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу об эффективности правового регулирования (на примере демографического и миграционного развития) // Современное право. 2020. № 6. С. 34.

²⁰ Исаков А.Р. Указ. соч. С. 11.

²¹ Величкина Е.А. О понятиях государственных, муниципальных, публичных и социальных услуг // Современное право. 2008. № 5. С. 50.

²² См.: СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I), ст. 7007.

²³ Смирнова А.А. Указ. соч. С. 120.

к публичным услугам»²⁴. Такой подход заслуживает поддержки, поскольку он искусственно не выделяет социальные услуги из общего контекста предоставления государственных услуг. Этот же подход прослеживается и в содержании Федерального закона от 13 июля 2020 г. «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»²⁵. Социальная услуга носит публично-правовой характер. Однако заметим, что социальная сфера имеет свою специфику и некоторые важные аспекты, связанные с предоставлением государственных услуг, не могут автоматически использоваться при реализации услуг социального порядка. Так, некорректно использовать категорию «услуга» применительно к некоторым ключевым сегментам социальной сферы. Ныне распространилась тенденция, касающаяся того, что обучение учеников в школе и студентов в образовательной организации высшего образования называют оказанием образовательных услуг. Следствием принятия такой категории, как «образовательная услуга», в либеральном сообществе появилась точка зрения о том, что человеку в ходе осуществления образовательного процесса не нужно давать знания, а следует его лишь научить получать эти знания или приобретать навыки. Такой подход, на наш взгляд, выглядит как упрощение процесса получения знаний. Кроме того, данная позиция перекладывает бремя ответственности за получение образования (знаний) на самого обучающегося и создает ситуацию безответственности как конкретной образовательной организации, так и системы образования в целом. Подобный подход нельзя поддержать, в связи с чем еще раз подчеркнем, что использовать такую категорию, как «образовательная услуга», не оправдано с теоретической и практической точек зрения. Необходимо также обратить внимание на то, что Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации»²⁶ такой категории, как «образовательная услуга», не содержит. Как представляется, образование должно осуществляться по классическим канонам, которые, конечно же, не исключают использования цифровых и иных современных технологий. Классический канон, по нашему мнению, предполагает разумное сочетание теоретических и практических занятий, а также непосредственный контакт учителя (преподавателя) и обучающегося (ученика, студента, слушателя, аспиранта).

Определенная аналогия просматривается и по отношению к пациентам медицинских учреждений. Так, в поликлиниках и больницах сегодня людей не лечат, а оказывают им «медицинские

услуги», причем при оказании квалифицированной зачастую медицинской помощи начинают использоваться такие же принципы, как при предоставлении справки или выписки из домовой книги. Согласно Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²⁷ «медицинская услуга — это медицинское вмешательство или комплекс медицинских вмешательств, направленных на профилактику, диагностику и лечение заболеваний, медицинскую реабилитацию и имеющих самостоятельное законченное значение» (ст. 2). В некоторых случаях прием у врача в районной поликлинике и даже ведомственных поликлиниках устанавливается 15–20 минут, а для лечения одного зуба у стоматолога, например, определен тот же временной период, хотя лечение часто требует гораздо большего времени. За это время в целом ряде случаев невозможно понять проблему со здоровьем человека, а тем более оказать ему квалифицированную и технологичную медицинскую помощь. Такой подход нельзя поддержать, поскольку он противоречит как базовым конституционным ценностям относительно охраны здоровья граждан, так и здравому смыслу. Коммерциализация образования и здравоохранения — это не тот путь, по которому следует развиваться социальному государству. Именно поэтому нельзя поддержать развитие «социальных услуг», которые переводят социальную сферу из публичной плоскости в режим договорных и, как следствие, возмездных отношений: это лишает значительное число граждан возможность получить квалифицированную медицинскую помощь и достойное образование. В этой связи следует отказаться от необоснованного использования в правовом, а точнее сказать, публичном обороте таких категорий, как «медицинская услуга», «образовательная услуга», а термин «социальная услуга» использовать исключительно в контексте предоставления «государственных услуг социального предназначения в отношении установленной законом категории граждан».

В завершение необходимо отметить, что категория «услуга» носит универсальный, общеправовой характер. Ныне уже является данностью использование обозначенной частноправовой категории в публично-правовом пространстве. Использование частноправовых категорий в публичном регулировании порой вызывает необходимость использования устоявшихся, базовых понятий. Обратим внимание, что в свое время использование термина «договор» в публично-правовом смысле вызывало вопросы, а сейчас — это уже одно из средств регулирования управленческих отношений. Еще раз подчеркнем, что термин

²⁴ Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал рос. права. 2004. № 10. С. 16.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2020. № 29, ст. 4499.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7598.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2011. № 48, ст. 6724.

«государственная услуга» благозвучен, понятен и уже определенное время эффективно применяется в сфере государственного управления и выстраивания взаимоотношений между гражданином и государством. Однако, несмотря на это, рассматриваемую категорию следует использовать разумно и не подменять понятием «государственная услуга», обязанности и полномочия органов власти и управления. В некоторых же случаях категорию «государственная услуга» можно использовать исключительно в техническом аспекте как «благозвучный» термин. Разновидностью государственной услуги в отдельных случаях может являться «социальная услуга», которая должна трактоваться максимально узко и касаться социальной помощи отдельным категориям граждан, имея публично-правовой смысл и осуществляясь от имени и за счет государства. Социальная услуга не должна распадаться на «образовательную и медицинскую услугу» поскольку это, как уже отмечалось ранее, переводит их из публичной сферы в частноправовую плоскость и тем самым лишает значительное количество граждан качественного образования и необходимого квалифицированного лечения. Подобный подход прямо противоречит доктрине социального государства и развитию новых конституционных реалий в Российской Федерации.

Принципы реализации государственных и социальных услуг. В принципах закрепляются доктринальные положения относительно порядка такого взаимодействия, а также существенные положения, касающиеся вопроса предоставления государственных услуг. Однако, несмотря на важность данных принципов и их закрепления в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»²⁸, теоретическому анализу они не подвергались. В этой связи обратим внимание на существенные аспекты принципов правового регулирования предоставления государственных услуг и определим, насколько установленные принципы учитывают кризисные и цифровые реалии.

Исходя из общей функциональности принципов, можно отметить, что они во многом определяют качество нормативной правовой регламентации, а поэтому согласимся с В.И. Зажицким в том, что «качество законов и эффективность правового регулирования во многом зависит от того, как в них сформулированы и раскрыты такие принципы»²⁹.

Вообще для раскрытия принципов правового регулирования предоставления государственных

услуг необходимо учитывать методологические разработки, касающиеся принципов правового регулирования вообще, а также административно-правовую реальность. Функционально принципы касаются наиболее общих вопросов правового регулирования, в этой связи принципы рассматриваются как основополагающие идеи, которые лежат в основе соответствующей деятельности. По этому вопросу Е.В. Скурко верно заметила, что «принципы права – это исходные, определяющие идеи, положения, установки, которые составляют нравственную и организационную основу возникновения и развития права»³⁰. Подобное понимание сущности и функциональности «принципа права» может говорить о его гуманистической основе и его функциональности в деле охраны и защиты прав граждан.

По мнению И.А. Галагана, «правовые принципы, как и всякие иные, выражают основу, первоначало, руководящую идею. Правовыми они называются потому, что формируются в праве, имеют своим источником закрепленные в праве основополагающие положения, а иногда и идеи. Данные положения и идеи отражают основные потребности, закономерности и требования»³¹. С представленной точкой зрения можно согласиться, но лишь отчасти. Принципы далеко не всегда формируются в праве, на их возникновение и тенденции развития оказывают влияние обстоятельства далеко не правового характера, в частности цифровые технологии, чрезвычайные обстоятельства или события политического характера. Обозначенные факторы находятся до определенного момента за рамками права или законодательства, однако, усиливая свое социальное значение, они становятся объектом права, а затем получают свое закрепление в качестве принципов. Развитие цифровых технологий позволило отразить это в действующем законодательстве в качестве определенных принципов. Так, в Федеральном законе от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³² определяется возможность получения государственных услуг в электронной форме (ст. 4).

Данный пример показывает практическую функциональность такой категории, как «правовой принцип». Поэтому возможно согласиться с С.М. Скворцовым, что «правовые принципы являются не только элементом правовой системы, они

³⁰ Скурко Е.В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. 2006. № 2. С. 55.

³¹ Галаган А.И. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 141.

³² См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

²⁸ См.: СЗ РФ. 2010. № 31, ст. 4179.

²⁹ Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. С. 92.

лежат в основе практической деятельности различных государственных органов. При этом принципы определяют не все стороны этой деятельности, а лишь главные, исходные моменты, из которых, в свою очередь, вытекают положения более частного, конкретного характера»³³.

Предоставление государственных услуг — это деятельность, которая регламентируется нормами административного права, в данной отрасли права имеются общие принципы, которые прямо не касаются вопросов предоставления государственных услуг, тем не менее общие принципы оказывают регулирующее воздействие на формирование частных принципов, в нашем случае — касающихся проблемы предоставления государственных услуг. Правовое регулирование государственных услуг носит публичный характер, в этой связи и принципы, которые лежат в основе данной деятельности, должны учитывать как публичные интересы, так и частные интересы. «Принципы государственных услуг — это основополагающие идеи, требования, положения, установки лежащие в основе оказания государственных услуг и выражающие их сущность»³⁴.

Один из ключевых принципов предоставления государственных услуг — принцип доступности их получения, при этом доступность государственной услуги должна включать как организационно-технический компонент, так и денежный аспект. В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» закреплен принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственной услуги, а также принцип доступности обращения за предоставлением государственной услуги, в т.ч. для лиц с ограниченными возможностями здоровья (ст. 4). Принцип доступности государственных услуг непосредственно связан также с принципом законности их предоставления. Принцип законности, в частности, касается и организации предоставления государственных услуг, поскольку соответствующую управленческую функцию могут выполнять только те государственные органы, которым данное право предоставлено. Одним из средств обеспечения законности в деле предоставления государственных услуг являются меры юридической ответственности, в этой связи к принципам предоставления государственной услуги может быть отнесен и принцип ответственности за их предоставление. Основания для выделения данного принципа закреплены в КоАП РФ, в котором предусмотрена ответственность за нарушения законодательства об

организации предоставления государственных услуг (ст. 5.63).

Заметим, что в деле организации предоставления государственных услуг сделано достаточно много: функционируют МФЦ, создана система предоставления государственных услуг в электронной форме, также государственные услуги предоставляют непосредственно государственные органы. Все это в целом улучшило качество государственного управления, а также снизило уровень коррупции при взаимоотношении граждан и должностных лиц. Однако в ситуациях кризисного или нестандартного характера порядок предоставления государственных услуг дает определенные сбои. Это происходит вследствие перегруженности соответствующих электронных платформ, медленного обновления персональных данных и др. Исходя из этого, систему доступности предоставления государственных услуг необходимо развивать и дальше.

Возвращаясь к характеристике принципов, нужно еще раз отметить, что на формирование их системы оказывают влияние различные политико-правовые факторы, а также как уже отмечалось, обстоятельства, которые связаны с развитием цифровых технологий и различного рода чрезвычайных событий и процессов. А поэтому содержание принципов предоставления государственных услуг наполняется как правовым, так и неправовым содержанием. Учитывая данное обстоятельство, еще раз обратим внимание на то, как раскрывается понятие «принцип права» применительно к вопросам публично-правового регулирования. Следует отметить, что принципы права традиционно рассматриваются во взаимосвязи с проблемами конституционного регулирования. Обусловлено это тем, что именно конституционные предписания служат основой для отраслевых принципов права, а также принципов правового регулирования определенной деятельности. Заметим, что выделение отраслевых принципов вызывает определенные проблемы. По словам С.Д. Князева, «формирование отраслевых принципов административного права вызывает наибольшее затруднение»³⁵. Между тем именно нормы административного права во взаимосвязи с принципами данной отрасли права лежат в основе управленческой и полицейской деятельности, кроме того, обозначенные средства самым непосредственным образом касаются вопросов правового регулирования предоставления государственных услуг.

Говоря о «принципе» как таковом, нужно сказать, что именно о принципах административного права написано не так уж и много научных работ, тем не менее в литературе можно встретить попытки дать определение такому феномену, как «принцип

³³ Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности ОВД. М., 1984. С. 6.

³⁴ Бесчастнова Л.В. Административно-правовое регулирование государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 14.

³⁵ Князев С.Д. Принципы российского административного права // Административное и информационное право. М., 2003. С. 24.

административного права». Так, В.А. Юсупов под принципами административного права понимал «основные начала (комплексы идей), характеризующие его содержание, закрепляющие закономерности развития и определяющие механизм административно-правового регулирования управленческих отношений»³⁶.

Представленное определение носит общий характер. Несмотря на это, в нем можно увидеть, что принципы определяют перспективность правового регулирования, а также то обстоятельство, что принципы административного права органично вплетаются в механизм правового регулирования. В этой связи в деле правового регулирования предоставления государственных услуг нужно учитывать прежде всего принципы административного права, поскольку соответствующая работа является позитивным аспектом административной деятельности органов государственной власти и управления.

Принципы предоставления государственных услуг не могут существовать автономно, они взаимодействуют с иными принципами, которые касаются управленческой работы, более того, данные принципы обладают общими свойствами. В этой связи приведем еще несколько позиций относительно характеристики правовых принципов. По утверждению В.М. Ведяхина, в общей теории права выделяются «общеправовые принципы, отраслевые и межотраслевые принципы. Также выделяются подотраслевые и межинститутские принципы. При этом под “принципом” всегда понимаются основные положения теории мировоззрения, а также обозначаются основные тенденции регулирования тех или иных общественных отношений»³⁷. Исходя из обозначенной позиции, можно сделать вывод о том, что принципы предоставления государственных услуг носят институциональный характер, а по своей природе являются разнородностью административно-правовых принципов.

Одним из принципов предоставления государственных услуг является доступность их получения со стороны заявителя. Доступность получения государственной услуги минимизирует необоснованное усмотрение при взаимодействии гражданина и должностного лица, а также исключает выборочность при ее предоставлении. Как указывает Л.В. Бесчастнова, «принцип доступности государственных услуг должен исключить различные административные барьеры на пути получения соответствующей услуги»³⁸.

Заметим, что отдельные государственные услуги предоставляются заявителю за плату. Такой подход не в полной мере отвечает принципу публичности осуществления функции государственного управления. Сумма пошлины за предоставления некоторых государственных услуг также носит существенный размер для многих заявителей. Так, за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации нужно заплатить госпошлины в размере 1.5 тыс. руб. В этой связи видится правильным, особенно в кризисных ситуациях, предоставление государственных услуг заявителям бесплатно. Это исключит коммерческую составляющую в деле реализации данной функции государства, а также подчеркнет его социальный статус.

В правовом регулировании и организации предоставления государственных услуг важным видится создание свободного (заявительного) порядка получения государственной услуги. Иными словами, инициатива получения государственной услуги исходит от заявителя, и он в реализации данного права не может быть ограничен. Можно сказать, что право на получение государственной услуги есть абсолютное публичное право заявителя, и возможность его реализации не может быть ограничена законом. Обусловлено это тем, что результатом оказания государственной услуги является получение заявителем необходимого ему документа (паспорта, справки, выписки и др.). Полученный документ необходим гражданину для реализации им самых различных прав семейного, трудового, гражданского, административного характера. Государство же в силу объективных причин «монопольно» обладает информацией самого различного характера, эта информация обращается в официальную форму и предоставляется лицу по его заявлению в порядке предоставления государственной услуги.

Предоставление государственных услуг осуществляется официально, поэтому важным принципом данной деятельности является принцип информационной открытости предоставления государственных услуг. Процесс развития цифровых технологий всячески способствует развитию принципа информационной открытости предоставления государственных услуг, можно констатировать постоянное оповещение заявителей о расширении перечня государственных услуг, предоставляемых через МФЦ. При этом развитие цифровых технологий в деле предоставления государственных услуг не должно противоречить интересам охраны и защиты персональных данных заявителей. «К числу принципов предоставления государственных услуг, должен быть отнесен принцип безопасности информации и защиты персональных данных получателей

³⁶ Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985. С. 33.

³⁷ Ведяхин В.М. Принципы правового регулирования рыночных отношений // Правоведение. 1995. № 6. С. 27.

³⁸ Бесчастнова Л.В. Указ. соч. С. 14.

государственных услуг, а также защиты служебной информации»³⁹.

В условиях развития цифровых технологий необходимо более детально подходить к вопросам правового регулирования предоставления государственных услуг в цифровом формате. Следует согласиться с Н.Н. Щербининой: «Необходима систематизация и законодательное закрепление принципов предоставления электронных государственных услуг. При этом обозначенные цифровые принципы предоставления государственных услуг должны быть ориентированы на социальные нужды граждан, они должны формировать систему открытости и доступности электронных государственных услуг. Также принципы предоставления электронных государственных услуг должны улучшить процесс организации их предоставления, а также сформировать необходимый режим информационной безопасности»⁴⁰.

Развитие цифровых технологий в деле предоставления государственных услуг развивается интенсивно, однако на пути этого развития имеются самые различные правовые и организационные проблемы, связанные с межведомственным информационным взаимодействием, а также пока еще только формирующейся цифровой культурой. Предоставление государственных услуг в цифровом или электронном формате позволяет интенсифицировать процесс их предоставления, такой порядок помогает экономить время и финансовые ресурсы, в связи с этим он, несомненно, имеет перспективы своего развития. Как следовало из Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, должна быть не менее 70%»⁴¹.

По нашему мнению, предоставление государственных услуг в цифровом формате должно развиваться параллельно с обычным форматом их предоставления. Такой подход будет отвечать принципу доступности предоставления государственных услуг.

Одним из принципов предоставления государственной услуги является принцип срочности ее предоставления. Быстрота предоставления государственной услуги говорит о качестве работы данного института, срок предоставления государственной услуги определяется нормативно и выходить за определенные временные рамки нельзя. Однако

бывают самые различные случаи, когда заявителю требуется максимально быстро получить тот или иной документ, в этой связи было бы целесообразно предусмотреть ускоренный порядок предоставления государственной услуги и именно за ускоренный порядок взимать соответствующую плату. В данном аспекте можно поддержать идею А.Р. Исакова, который обосновал необходимость осуществления работы по предоставлению государственных услуг в рамках определенной «жизненной ситуации»⁴². Как представляется, данный подход позволит повысить эффективность и качество предоставления государственных услуг.

* * *

В завершение следует отметить, что в правовом регулировании предоставления государственных услуг свою функциональность проявляют принципы административно-правового регулирования, принципы предоставления государственных услуг, как общего, так и цифрового характера. В своей совокупности эти принципы образуют систему принципов предоставления государственных услуг, а в данной системе каждый из выделенных принципов имеет свою функциональность.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бесчастнова Л. В.* Административно-правовое регулирование государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 14.
2. *Васильева А. Ф.* Зарубежный опыт правового регулирования предоставления публичных услуг // Журнал рос. права. 2007. № 12. С. 64.
3. *Ведяхин В. М.* Принципы правового регулирования рыночных отношений // Правоведение. 1995. № 6. С. 27.
4. *Величкина Е. А.* О понятиях государственных, муниципальных, публичных и социальных услуг // Современное право. 2008. № 5. С. 50.
5. *Галаган А. И.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 141.
6. *Грищенко А. Н.* Функции полиции в сфере предоставления государственных услуг населению // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 31.
7. *Зажицкий В. И.* Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Государство и право. 1996. № 11. С. 92.
8. *Исаков А. Р.* Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2014. С. 4, 11. 23.
9. *Кабалкин А. Ю.* Услуги в системе отношений, регулируемых гражданским правом // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 79.

³⁹ *Куддыбаева И. У.* Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 8.

⁴⁰ *Щербинина Н. Н.* Электронные государственные услуги в Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 8.

⁴¹ См.: СЗ РФ. 2012. № 19, ст. 2338.

⁴² *Исаков А. Р.* Указ. соч. С. 23.

10. *Калинин Г.И.* Регламентация оказания государственных услуг в Российской Федерации: проблема эффективности нормотворчества // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 38.
11. *Киселева Н.В.* Вопросы административно-правового регулирования управления качеством публичных услуг // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2007. № 1. С. 159.
12. *Князев С.Д.* Принципы российского административно-го права // Административное и информационное право. М., 2003. С. 24.
13. *Костенников М.В., Куракин А.В.* К вопросу об эффективности правового регулирования (на примере демографического и миграционного развития) // Современное право. 2020. № 6. С. 34.
14. *Кудыбаева И.У.* Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014. С. 8.
15. *Мишняева Е.А.* Административно-правовое регулирование внутренней миграции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 25.
16. Публичные услуги и право / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2007. С. 11.
17. *Путило Н.В.* Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал рос. права. 2007. № 6. С. 3.
18. *Скворцов С.М.* Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности ОВД. М., 1984. С. 6.
19. *Скурко Е.В.* Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства: теория и практика // Правоведение. 2006. № 2. С. 55.
20. *Смирнова А.А.* О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал рос. права. 2015. № 3. С. 120.
21. *Терещенко Л.К.* Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал рос. права. 2004. № 10. С. 16.
22. *Шербинина Н.Н.* Электронные государственные услуги в Российской Федерации: административно-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2017. С. 8.
23. *Юсупов В.А.* Теория административного права. М., 1985. С. 33.
5. *Galagan A.I.* Administrative responsibility in the USSR (state and material-legal research). Voronezh, 1970. P. 141 (in Russ.).
6. *Grishchenko A.N.* Police functions in the provision of public services to the population // Administrative Law and Process. 2018. No. 5. P. 31 (in Russ.).
7. *Zazhitsky V.I.* Legal principles in the legislation of the Russian Federation // State and Law. 1996. No. 11. P. 92 (in Russ.).
8. *Isakov A.R.* Quality assurance of public services: administrative and legal aspect: abstract ... PhD in Law. Saratov, 2014. P. 4, 11, 23 (in Russ.).
9. *Kabalkin A. Yu.* Services in the system of relations regulated by Civil Law // State and Law. 1994. No. 8–9. P. 79 (in Russ.).
10. *Kalinin G.I.* Regulation of the provision of public services in the Russian Federation: the problem of efficiency rulemaking // Administrative Law and Process. 2020. No. 3. P. 38 (in Russ.).
11. *Kiseleva N.V.* Issues of administrative-legal regulation of management of the quality of public services // Herald of Voronezh State University. Ser.: Law. 2007. No. 1. P. 159 (in Russ.).
12. *Knyazev S.D.* Principles of Russian Administrative Law // Administrative and Information Law. М., 2003. P. 24 (in Russ.).
13. *Kostennikov M.V., Kurakin A.V.* To the question of the effectiveness of legal regulation (on the example of demographic and migration development) // Modern Law. 2020. No. 6. P. 34 (in Russ.).
14. *Kuldybayeva I.U.* Legal regulation of the provision of electronic public services: abstract ... PhD in Law. Chelyabinsk, 2014. P. 8 (in Russ.).
15. *Mishnyaeva E.A.* Administrative and legal regulation of internal migration in the Russian Federation: abstract ... PhD in Law. М., 2019. P. 25 (in Russ.).
16. Public services and law / ed. by Yu.A. Tikhomirov. М., 2007. P. 11 (in Russ.).
17. *Putilo N.V.* Public services: between doctrinal understanding and practice of normative consolidation // Journal of Russ. law. 2007. No. 6. P. 3 (in Russ.).
18. *Skvortsov S.M.* Principles of imposing administrative penalties and their implementation in the activities of the Department of Internal Affairs. М., 1984. P. 6 (in Russ.).
19. *Skurko E.V.* Legal principles in the legal system, the system of law and the system of legislation: theory and practice // Jurisprudence. 2006. No. 2. P. 55 (in Russ.).
20. *Smirnova A.A.* On the correlation of public services, functions and powers of executive authorities // Journal of Russ. law. 2015. No. 3. P. 120 (in Russ.).
21. *Tereshchenko L.K.* Services: state, public, social // Journal of Russ. law. 2004. No. 10. P. 16 (in Russ.).
22. *Shcherbinina N.N.* Electronic public services in the Russian Federation: administrative and legal aspect: abstract ... PhD in Law. Voronezh, 2017. P. 8 (in Russ.).
23. *Yusupov V.A.* Theory of Administrative Law. М., 1985. P. 33 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Beschastnova L.V.* Administrative and legal regulation of public services: abstract ... PhD in Law. Saratov, 2008. P. 14 (in Russ.).
2. *Vasilyeva A.F.* Foreign experience of legal regulation of public services provision // Journal of Russ. law. 2007. No. 12. P. 64 (in Russ.).
3. *Vedyakhin V.M.* Principles of legal regulation of market relations // Pravovedenie. 1995. No. 6. P. 27 (in Russ.).
4. *Velichkina E.A.* On the concepts of state, municipal, public and social services // Modern Law. 2008. No. 5. P. 50 (in Russ.).

Сведения об авторах

КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич – доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России; 142007 Московская область, г. Домодедово, мкр. Авиационный, ул. Пихтовая, д. 3

КУРАКИН Алексей Валентинович – доктор юридических наук, профессор Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; 109456 г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, д. 4, корп. 2

Authors' information

KOSTENNIKOV Mikhail V. – Doctor of Law, Professor, Deputy Head of the All-Russian Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia; 3 Pikhtovaya str., mcr. Aviatsionny, 142007 Domodedovo, Moscow region, Russia

KURAKIN Alexey V. – Doctor of Law, Professor of the Department of International and Public Law of the Financial University under the Government of the Russian Federation; 4, bld. 2, 4th Veshnyakovsky proezd, 109456 Moscow, Russia

УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ВОПЛОЩЕНИЕ ТРАНСЦЕНДЕНТНОСТИ В СОЮЗЕ С ÜBERMENSCH (ПРИГЛАШЕНИЕ К ОТКРОВЕННОМУ РАЗГОВОРУ)

© 2022 г. Н. Г. Иванов

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России), г. Москва

E-mail: puasson2008@yandex.ru

Поступила в редакцию 21.07.2021 г.

Аннотация. Статья посвящена проблемам уголовного закона, который в эпоху постмодернизма стал всё больше характеризоваться притчевой неясностью, обосновывающей трансцендентный характер нормоустановлений. Трансцендентность, особенно ярко проявляющаяся в новеллах Уголовного кодекса РФ, вносит дезорганизацию в процесс интерпретации закона и, естественно, в процесс квалификации деяний. В контексте законодательной трансцендентности рассмотрены нормы ст. 15, 195 и 196 УК РФ.

ÜBERMENSCH представлен и как идея достижения общественного блага путём неоднозначных, порой безнравственных решений, и как интересы «пассионариев», способных избежать уголовной ответственности. В этом контексте рассмотрены нормы ст. 41 и 76¹ УК РФ.

Ключевые слова: трансцендентность, уголовный закон, принятие закона, нормоустановление, сверхчеловек, справедливость, целесообразность.

Цитирование: Иванов Н. Г. Уголовный кодекс Российской Федерации как воплощение трансцендентности в союзе с Übermensch (Приглашение к откровенному разговору) // Государство и право. 2022. № 3. С. 53–60.

DOI: 10.31857/S102694520019165-2

THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION AS THE EMBODIMENT OF TRANSCENDENCE IN ALLIANCE WITH ÜBERMENSCH (INVITATION TO A FRANK CONVERSATION)

© 2022 N. G. Ivanov

All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), Moscow

E-mail: puasson2008@yandex.ru

Received 21.07.2021

Abstract. The article is devoted to the problems of criminal law, which in the modern era of postmodernism has become increasingly characterized by parable ambiguity that justifies the transcendental nature of norms. Transcendence, especially clearly manifested in the novels of the Criminal Code, introduces disorganization into the process of interpreting the law and, of course, into the process of qualifying acts. In the context of legislative transcendence, the norms of Articles 15, 195 and 196 of the Criminal Code are considered.

ÜBERMENSCH is presented both as the idea of achieving the public good through ambiguous, sometimes immoral decisions, and as the interests of “passionaries” who can avoid criminal liability. In this context, the norms of Articles 41 and 76.1 of the Criminal Code are considered.

Key words: transcendence, criminal law, adoption of the law, regulation, superman, justice, expediency.

For citation: Ivanov, N. G. (2022). The Criminal Code of the Russian Federation as the embodiment of transcendence in alliance with Übermensch (Invitation to a frank conversation) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 53–60.

«Язык, чтобы обрести власть, с необходимостью должен быть тайным, непонятным для непосвящённых», — цитирует И.А. Исаев французского эссеиста Ж. Полана¹. Оракулы и мистерии Древней Греции иллюстрируют этот тезис со всей очевидностью. Вспомним из истории: Пифия — жрица-прорицательница Дельфийского оракула в храме Аполлона, была почитаема не потому, что она предрекала истину, а потому, что она говорила загадками, которые можно было представить как угодно. Даже если предсказание сбывалось вовсе не так, как рассчитывал просящий, Пифия всегда могла интерпретировать сказанное сокровенным смыслом Дельфийского прорицателя. Например, на вопрос Крёза о том, долго ли будет существовать его держава, учитывая его желание начать войну с Киросом, царём Персии, Пифия ответила так:

*«Коль над мидянами мул царём когда-либо станет,
Ты, нежноногий лидиец, к обильному горькому Герму
Тут-то бежать торопись, не стыдясь малодушным
казаться»².*

Разобраться в таком предсказании очень сложно, даже с учётом знания специфики греческих этико-психологических нюансов того времени задолго до нашей эры. Крёз истолковал пророчество благоприятно для себя, но в итоге проиграл.

Мистерии, или литургические драмы, представляли собой род богослужения, смысл которого был доступен только для посвящённых. Посвящённые в тайны мистерий могли надеяться на блаженство после смерти. В элевсинских мистериях, которые были посвящены культу Деметры — богине плодородия и Персефоне — богине царства мёртвых, посвящённым показывались священные предметы, скрытые от посторонних глаз, и раскрывались тайные предания, неизвестные народу, которому оставалось только слепо покоряться ритуалам, благоговей перед магией тайны.

Все эти виды гнозиса объединяет одно — тайна, диктующая свои законы, среди которых основной — это закон почитания и подчинения в силу необъяснимости скрытого от непосвящённых смысла откровений. Отсюда — торжественная загадочность гностических даже не откровений, а сокровений, нуждающихся в особом толковании. В этом контексте, исследуя семантику притч, святой Афанасий Александрийский замечал, что, поскольку притчи являют собой особый иносказательный жанр, который можно именовать «приточный», постольку не следует понимать текст буквально, ибо всё что

«говорится в притчах, высказывается не явно, но сокровенно», и необходимо искать этот сокровенный смысл, руководствуясь благочестивыми помыслами³.

«Вовсе не надо всё принимать за правду, надо только сознать необходимость всего», — цитирует И.А. Исаев Кафку, который в романе «Процесс» вложил эту сентенцию в уста священника⁴. Осознать необходимость принимаемых в государстве мер, если они облечены в труднообъяснимые нормативные формулы, используя при этом весь запас благочестия, который дан нам свыше, порой бывает затруднительно, ибо эзотерика нормотворца столь объёмна и загадочна, по образцу дельфийской Пифии, что разгадать её невозможно, поскольку постоянно возникает вопрос: зачем? Необходимо, однако, заметить, что эзотерика законодателю необходима, как были необходимы мистерии, теософия тайной доктрины, поскольку без тайного почитания демонических необходимостей государства они станут откровенными и тогда со всей бесстыдной очевидностью обнажатся пороки и, соответственно, порочные стремления, явно или имплицитно руководящие законодателем, которому не дают покоя амбиции Мидаса и в определённой мере лавры Солона и Ликурга.

Эзотерика или загадочность законоустановлений даёт массу преимуществ, среди которых основным является возможность упрека интерпретатора в том, что он не так понял законодателя, а букве закона и вовсе не нужно доверять, ибо дух его диктует основные правила. Загадка несёт в себе массу возможных вариантов, поэтому выбор должен соответствовать не воле законодателя. Она аморфна в рамках нормоустановлений. Выбор варианта интерпретации зависит от политических веяний или лоббистских желаний, которые имеют ввиду создание возможностей для злоупотребления правом. А любое откровение Пифии предоставляет такие возможности сполна.

Пифия возглашала свои рекомендации от имени Оракула, который воплощал волю Аполлона. Поэтому загадочность являлась квинтэссенцией пророчеств, требующих для прославления Божественного откровения и исключения дискредитации его, многовариантность возможностей. В магии Пифии важна была не буква, а дух, который она вкладывала в свои прогнозы и разгадать который было практически невозможно. Духовное толкование или толкование по духу было характерно не только практически для всех религий, но и являлось обязанностью благочестивого экзегета. В этой связи православные экзегеты, среди которых особо выделяется апостол Павел, призывали к познанию не мёртвой буквы

¹ См.: Исаев И.А. Мифологемы закона. Право и литература. М., 2021. С. 224.

² Геродот. История: в 9 кн. / пер. и примеч. Г.А. Стратановского; под общ. ред. С.Л. Утченко; ред. пер. Н.А. Мещерский. Л., 1972. С. 26.

³ См.: Бычков В.В. Древнерусская эстетика. М.—СПб., 2012. С. 77.

⁴ См.: Исаев И.А. Указ. соч. С. 218.

закона, а животворящего духа его. Эразм Роттердамский возмущался тем, что «монашеское благочестие до такой степени повсеместно охладело, истощилось, исчезло, утратилось, так как монахи стараются на понимании буквы и не трудятся над постижением духовного смысла Писаний»⁵.

Источник современной российской пифии – тайные силы, представляющие собой некий демонический пласт, всегда и всемерно сопутствующий общественному развитию. Это прежде всего лоббисты, отстаивающие интересы бизнеса или власти. Именно они определяют содержание правил, делая их загадочными, а роль пифии заключается только в том, чтобы принять эти правила и донести до массы, не имея возможности, в силу отсутствия необходимых познаний, подвергнуть их анализу. Непосвящённые выполняют волю махатм, предлагая другим непосвящённым нормативные установки, восхищающиеся своей трансцендентной насыщенностью, отчего они становятся предметом научных дебатов, а для бюргера – пугающей таинственностью, заставляющей трепетно взирать на созданное чудо и пытаться постичь его смысл с помощью экзегетов-адвокатов, которые могут и угодить в случае должного профита, если, разумеется, нет аргумента в защиту одной из возможных интерпретаций, вытекающих из трактуемого нормоустановления.

В Уголовном кодексе РФ достаточно много «тайных смыслов», претендующих на притчевые откровения или загадки Пифии; слишком много нормативного материала, который нуждается не в буквальной, а исключительно в духовной интерпретации, что опасно, поскольку такая интерпретация позволяет толковать правило с учётом доминирующих амбиций, злоупотребляя правом. К примеру, ч. 6 ст. 15, посвящённая изменению категории преступления.

Напомню, что в ч. 6 ст. 15 УК РФ законодатель предоставил суду возможность, при наличии определённых обстоятельств изменить категорию преступления на одну единицу, улучшив, таким образом, положение осуждённого.

Переход из одной категории в другую возможен только при соблюдении тех правил, которые законодатель установил для категориальных определений и с соблюдением тех характеристик, которые законодатель утвердил для определения категории. А это только характеристики деяния. Но по трафарету притчевых загадок законодатель вдруг ставит отнесение преступления к той или иной категории в зависимость от характеристик не только посягательства, но и от посягателя, поскольку учитываются смягчающие наказание обстоятельства.

⁵ Эразм Роттердамский. Оружие христианского воина. СПб., 1992. С. 14.

Категория преступления изменяется только после назначения наказания судом. Следовательно, изменённая категория влияет на последующие после наказания правоприменительные решения. Например, на условно-досрочное освобождение от наказания и т.д. Но изменение категории никаким образом не может повлиять на возможность освобождения от уголовной ответственности по правилам ст. 75, 76, 76¹, 76² УК РФ. Если уж законодатель и правоприменитель провозгласили принципы справедливости и гуманизма основополагающими в своей деятельности, тогда они не должны иметь изъятий из-за загадочных позиций законодателя.

В результате изменения категории преступления лица, например, деятельно раскаявшиеся в совершённом преступлении, не получают обещанных в ст. 75 УК РФ благ освобождения от уголовной ответственности, несмотря на то что изменённая категория позволяет их получить. Возникает довольно непрезентабельная в этическом смысле картина: освобождение от уголовной ответственности в рамках гл. 11 УК РФ имеет абсолютно определённые основания – совершение впервые преступления небольшой или средней тяжести. Такие основания субъект, виновный в совершении преступления, получил в результате изменённой категории, но блага освобождения от уголовной ответственности его миновали. В этом контексте правомерно возникает вопрос: разве лица, имеющие одинаковую категорию преступления не равны перед законом? Конечно равны, непременно ответит законодатель, свято чтящий принципы уголовного права. Но равенство в случае изменения категории преступления предстаёт в загадочном облачении, а смысл его как в откровениях Пифии – трансцендентным. Следует заметить, однако, что в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15 мая 2018 г. № 10 «О практике применения судами положений части 6 статьи 15 Уголовного кодекса Российской Федерации»⁶ сказано (п. 10), что в случае изменения категории и при наличии оснований ст. 75 и 76 позволяет освободить лицо, но не от ответственности, а от наказания. Таким образом судимость у такого лица всё же остаётся, и вопрос о равенстве не становится менее актуальным.

Или ст. 22 УК РФ, вводящая в ткань уголовного закона аномалийного субъекта. И ст. 22, и ч. 2 ст. 97 ведут речь о предопределённости. В ст. 22 предопределённость поведения заключена в том, что субъект не может в полной мере осознавать бытие или руководить своим поведением. Что составляет «полная мера» – неизвестно, но ясно, что субъект зависим от этой меры своих психофизиологических особенностей.

⁶ См.: Росс. газ. 2018. 19 мая.

В ч. 2 ст. 97 УК РФ предопределённость поступков представлена тем, что аномальный субъект помещается в психиатрическую клинику, если прогноз развития психических расстройств негативен: субъект в результате психофизиологических аномалий способен совершить «бог знает что». Это очевидная непреодолимая предопределённость, которая должна учитываться не только при назначении наказания, но и при освобождении от уголовной ответственности. Она учитывается в отдельных случаях. Например, ч. 2 ст. 28, но почему-то не во всех ситуациях аномального развития поведения. Почему — загадка.

Из последнего творческий порыв законодателя, посвящённый новеллизации норм о «банкротских» преступлениях. Имеется в виду Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в статьи 195 и 196 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»⁷, которым названные статьи дополнены нормами субъектного состава, выступающие в качестве квалифицирующих признаков деяния.

В ч. 1¹ ст. 195 УК РФ предусмотрена повышенная ответственность за использование субъектом принадлежащих ему полномочий, а по сути дела — за субъектный статус. Ответственность повышается, если субъект использовал своё служебное положение или являлся контролирующим должника лицом либо руководителем этого контролирующего лица. Эта часть указанной статьи вносит дисгармонию в процесс квалификации деяния вот по каким причинам.

Первый признак, отягчающий положение виновного, заключается в том, что субъект использует своё служебное положение. Служебное положение — понятие объёмное и не ограничивается только управленческими или должностными функциями. Служебное положение представляет собой статус лица, осуществляющего любого рода профессиональную деятельность, которая регулируется соответствующими правовыми актами. В такой трактовке любая профессиональная деятельность, включая деятельность дворника и т.п., является, естественно, служебной. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. (в ред. от 03.03.2015 г.) «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)»⁸ п. 6 именно так и понимается осуществление служебной деятельности.

Использование своего служебного положения означает, что субъект не выходит за рамки определённых для него полномочий, но пользуется ими в своих интересах. Кроме того, использование служебного положения может состоять и в том, что субъект оказывает влияние на другого субъекта, пользуясь своей

должностной мантией (п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»⁹).

В такой трактовке использования служебного положения субъекты преступления неизбежно должны подпадать под категорию «использующие своё служебное положение», поскольку ни руководитель, ни арбитражный управляющий, ни индивидуальный предприниматель и т.д. вряд ли могут совершить какие-либо действия вне рамок использования своего профессионального статуса. Такие действия может совершить только физическое лицо. Возникает вопрос о квалификации деяния, который, как представляется, вряд ли разрешим при такой законодательной постановке без соответствующего пояснения, каковое, в результате правоприменительных сложностей, будет вынужден дать российский эссеист с учётом, естественно, возможностей, предоставляемых «магией слова» законодателя.

Следующий субъектный статус — контролирующее должника лицо. В ст. 61¹ Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 02.07.2021 г.) «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁰ предложено достаточно обстоятельное определение контролирующего должника лица, которое представлено в виде описания возможностей, благодаря которым субъект в состоянии контролировать действия должника, и статусных особенностей лица, претендующего на контролирующие функции.

Во-первых, из Федерального закона следует, что перечень лиц, которые могут быть признаны в качестве контролирующих должника, является примерным. Статус контролирующего лица может получить и иной субъект по усмотрению арбитражного суда. Это обстоятельство вносит некоторую неопределённость в определение субъекта рассматриваемого преступления тем более с учётом того обстоятельства, что арбитражный суд начинает рассмотрение дела после подачи соответствующего заявления, а действия, составляющие объективную сторону деяния, могут быть совершены до судебного заседания, когда признаки банкротства были очевидны только для самого субъекта. В такой ситуации вряд ли можно признать гражданина в статусе контролирующего лица как субъекта рассматриваемого преступления, если он признан таковым арбитражным судом на стадии, когда заявление было только подано и рассмотрено, а действия, составляющие объективную сторону деяния, уже совершены. Подобного рода эпизоды свидетельствуют о том, что вменять признак «контролирующий субъект» можно только в том случае, если этот статус был

⁷ См.: СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I), ст. 5069.

⁸ См.: Росс. газ. 1999. 9 февр.

⁹ См.: Росс. газ. 2012. 31 окт.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 43, ст. 4190; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5181.

заранее определён в законе. Этот вывод базируется на незыблемом постулате права, согласно которому закон, подлежащий применению, должен быть точен, понятен и лишён неопределённости, ибо в противном случае нельзя вменить субъекту то, что не было в законе или судебных решениях и о чём он не был осведомлен до начала совершения преступления.

Во-вторых, контролирующими лицами закон называет тех субъектов, которые имеют «не более чем за три года, предшествующих возникновению признаков банкротства, а также после их возникновения до принятия арбитражным судом заявления о признании должника банкротом право давать обязательные для исполнения должником указания или возможность иным образом определять действия должника, в том числе по совершению сделок и определению их условий». Таким образом, в качестве контролирующих лиц выступают, в частности, руководитель организации, её учредитель. Но они являются лицами, которые используют своё служебное положение, в связи с чем возникает сомнение в целесообразности законодательного дублирования субъектного статуса лица, привлекаемого к ответственности по ч. 1¹ ст. 195 УК РФ. Во всяком случае с квалификацией возникают проблемы.

В-третьих, контролирующими лицами, исходя из цитируемого закона, может быть признано любое третье лицо, не имеющее отношение к компании, если оно извлекло выгоду из незаконного или недобросовестного поведения должника. В п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2017 г. № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве»¹¹ установлена презумпция, согласно которой «предполагается, что лицо, которое извлекло выгоду из незаконного, в т.ч. недобросовестного, поведения руководителя должника является контролирующим» (п/п. 3 п. 4 ст. 61.10 Закона о банкротстве).

В соответствии с этим правилом контролирующим может быть признано лицо, извлекающее существенную (относительно масштабов деятельности должника) выгоду в виде увеличения (сбережения) активов, которая не могла бы образоваться, если бы действия руководителя должника соответствовали закону, в т.ч. принципу добросовестности.

Так, в частности, предполагается, что контролирующим должника является третье лицо, которое получило существенный актив должника (в т.ч. по цепочке последовательных сделок), выбывший из владения последнего по сделке, совершенной руководителем должника в ущерб интересам возглавляемой организации и ее кредиторов (например, на заведомо невыгодных для должника условиях или с заведомо

неспособным исполнить обязательство лицом («фирмой-однодневкой» и т.п.) либо с использованием документооборота, не отражающего реальные хозяйственные операции, и т.д.¹²). Опровергая названную презумпцию, привлекаемое к ответственности лицо вправе доказать свою добросовестность, подтвердив, в частности, возмездное приобретение актива должника на условиях, на которых в сравнимых обстоятельствах обычно совершаются аналогичные сделки».

В-четвёртых, и это, пожалуй, самое главное: даже в том случае, если характеристики субъекта совпадают с субъектным статусом, лицо будет признано контролирующим, если суд найдёт степень его влияния достаточно значительной для принятия должником решения.

Осуществление фактического контроля над должником возможно вне зависимости от наличия (отсутствия) формально-юридических признаков аффилированности (через родство или свойство с лицами, входящими в состав органов должника, прямое или опосредованное участие в капитале либо в управлении и т.п.). Суд устанавливает степень вовлеченности лица, привлекаемого к субсидиарной ответственности, в процесс управления должником, проверяя, насколько значительным было его влияние на принятие существенных деловых решений относительно деятельности должника.

Если сделки, изменившие экономическую и (или) юридическую судьбу должника, заключены под влиянием лица, определившего существенные условия этих сделок, такое лицо подлежит признанию контролирующим должника.

Лицо не может быть признано контролирующим должника только на том основании, что оно состояло в отношениях родства или свойства с членами органов должника, либо ему были переданы полномочия на совершение от имени должника отдельных ординарных сделок, в т.ч. в рамках обычной хозяйственной деятельности, либо оно замещало должности главного бухгалтера, финансового директора должника (п/п. 1–3 п. 2 ст. 61¹⁰ Закона о банкротстве). Названные лица могут быть признаны контролирующими должника на общих основаниях, в том числе с использованием предусмотренных законодательством о банкротстве презумпций, при этом учитываются преимущества, вытекающие из их положения». Таким образом, всё замыкается на судебную оценку. Ответственность ставится в зависимость от того, признает ли суд действия лица определяющими для совершения сделки, приводящей к банкротству. В данном контексте представляет интерес возможность привлечения к уголовной ответственности

¹¹ См.: Росс. газ. 2017. 29 дек.

¹² См.: *Восканян Р.О.* Взаимозависимые лица как угроза экономической безопасности // Проблемы теории и практики управления. 2019. № 1. С. 24–28.

по признаку «контролирующее должника лицо» жены, с которой руководитель организации-должника прожил лет этак 25. С учётом оценок суда всегда существует презумпция, что жена, чаще всего имплицитно диктующая свои условия, будет признана таковым субъектом преступления. А как быть с дальними родственниками? Но главное всё же заключается в том, что возникающие вопросы суть порождение неопределённости законодательных установок, что, в свою очередь, определяется магической непонятностью, удобной для лоббистов, претендующих на многовариантность решений, из которых можно легко извлечь пользу.

Следующий субъектный статус — руководитель контролирующего лица. Этот статус относится далеко не ко всем контролирующим лицам, а только к тем, кто имеет статус подчинённого.

Руководитель — это лицо, на которое легитимно возложены функции управления, т.е. руководитель наделён организационно-распорядительными главными функциями. Благодаря наличию таких функций ему подчиняются работники. Но отдельные фигуры не имеют руководителей, как, например, единоличный руководитель компании. Поэтому субъектом преступления в статусе руководителя контролирующего лица может быть только тот, кто наделён по отношению к этому лицу управленческими функциями. Так, например, руководителями арбитражного управляющего могут быть признаны члены коллегиального органа управления организации арбитражных управляющих, которые полномочны, в частности, принимать решение о приёме лица в члены саморегулируемой организации или о прекращении его членства в ней.

Поскольку законодатель использует термин «руководитель» без поясняющих прилагательных или наречий, а Федеральный закон о банкротстве предлагает считать в качестве контролирующих лиц и тех субъектов, которые не имеют отношения к фирме, а являются выгодоприобретателями в результате незаконных операций и т.п., возникает вопрос: если у таких лиц есть руководители, то могут ли они быть привлечены в качестве субъекта рассматриваемого преступления? Например, уборщица предприятия, которое не имело отношения к фирме, претендующей на банкротство, если ей каким-то образом удалось получить выгоду из неправомерной сделки, подчиняется руководителю хозяйственной службы предприятия, на котором она работает. Руководитель предприятия, узнав о приобретении работницей активов, даёт ей указание, что надо сделать для того, чтобы побудить руководителя фирмы, претендующей на банкротский статус, совершить действия, образующие объективную сторону неправомерных действий при банкротстве. Поскольку он является руководителем лица, которое имеет статус фигуры,

контролирующей должника, он будет нести ответственность по данной статье при условии, разумеется, если суд признает его влияние определяющим.

Зачем всё это нужно — загадка. Автор пытался хотя бы как-то прояснить загадки законодателя, посвятив значительное время поискам пояснительной записки к этому Закону. Но увы, тщетно.

Теперь ÜBERMENSCH. Вряд ли я открою тайну откровением о том, что праву, использующему мифологию в виде законности и справедливости, которые всегда обрамляют внешне нормоустановления, имманентно присущи гегемония и целесообразность, которые диктуют свою волю сквозь лёгкий флёр декларируемых принципов. Наверно, это правильно, ибо право по сути своей подчинено единственной, но основополагающей цели — оградить граждан, составляющих общество, от неудобств. Целесообразность, однако, не имеет, к сожалению, единого определительного критерия, который мог бы составить нравственную константу феномену. Она всегда оригинальна в зависимости от времени, когда возникает та или иная цель, а время это отягчено различными обстоятельствами, на которые целесообразность и реагирует. Например, смена власти, рост преступности, нищета населения, эпидемии и т.п. COVID-19 показал игру целесообразности, которую Демиург пытался совместить с последовательностью и справедливостью решений. Из этого вышла тотальная необходимость прививок под явной или скрытой угрозой отстранения от работы, потери денег, хотя тезис добровольности так и остался в качестве декларации.

Целесообразность полисемична и неоднозначна хотя бы в силу тезиса «цель оправдывает средства». Весь вопрос в том, из чьих уст исходит этот тезис. Например, уста Макиавелли: «пусть он (государь. — *Н.И.*) не страшится дурной славы тех пороков, без которых ему трудно спасти государство; ведь если вникнуть как следует во всё, то найдётся нечто, что кажется добродетелью, но верность ей была бы гибелью князя; найдётся другое, что кажется пороком, но, следуя ему, князь обеспечивает себе безопасность и благополучие»¹³. Порок целесообразен, если он удобен правителю; неопределённость закона целесообразна, если она идёт на пользу гегемону. Целесообразность поэтому оказывается предпочтительнее справедливости, которая, однако, представляется в свете необходимости, показанной как стремление граждан к достижению провозглашённой Демиургом благой цели. А такая цель вовсе не объективна. Она назначается.

Без справедливости как принципа было бы неуютно и опасно, поскольку именно справедливость освещает право лучами нравственности. Она

¹³ *Макиавелли.* Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве. М., 1996. С. 79.

должна быть в когорте принципов, а вот интерпретировать её можно, исходя из целесообразности. В этой сюжетной линии мы вплотную приблизились к ÜBERMENSCH, в рамках которого справедливость хорошо вуалируется целесообразностью интересов сверхчеловека, под которым я буду понимать не только личностные свойства «пассионария», но и идею всеобщего блага, достигаемую посредством жертвоприношений, требуемых властью.

Введение в литературный словарь понятия «сверхчеловек» (ÜBERMENSCH) приписывают Ницше, использовавшему это понятие для демонстрации существа, которое по всем своим данным превосходит современного среднестатистического бюргера настолько, насколько последний превосходит обезьяну. Это творец, определяющий вектор исторического развития. Надо заметить, однако, что тема сверхчеловека была и остаётся довольно популярной в философской и художественной литературе (вспомним Достоевского), хотя приоритет его определения принадлежит писателям, творившим ещё до нашей эры.

Кто бы ни был первым в определении содержания и значения сверхчеловека, этот феномен оказал существенное влияние на все пласты социального бытия человека, в том числе и на право. Влияние феномена «сверхчеловек» на социальные предпочтения общины выглядело не всегда так примитивно. Сверхчеловек в социальных правилах проявлялся как идея гармонии лучшего, как образ блага, ради достижения которого цель оправдывает средства. Иногда он воплощался в личности, будь то личность пассионария или просто влиятельного гражданина. Но в любом случае сверхчеловек как идея общественного блага в конце концов становился победителем, потому что для него или ради него как блага всё и совершается. Идея ÜBERMENSCH, отразилась и в Уголовном кодексе РФ с тем же флёром справедливости, удобной для конкретного случая, поскольку объясняет созданное, без которого законодатель не смеет реализовать свои начинания.

Например, ст. 41 УК РФ, которая называется «Обоснованный риск». Цель такого риска — общественное благо или общественно полезная цель. Что из себя представляет общественно полезная цель — мало понятно. Понятно только то, что это должны быть деяния на благо общества. Но общество разнородно, и чьё конкретно благо отстаивается путём причинения вреда кому-либо — непонятно и, более того, опасно, поскольку под тезис общественного блага можно подогнать всё, что угодно. Но не это главное. Главное заключается в том, что риск считается обоснованным, если общественно полезная цель достигается, в частности, путём причинения смерти немногим людям, т.к. гибель множества означает признание риска необоснованным. И именно в этой части возникают вопросы. Во-первых,

что такое «многие люди»? Можно ли это определить количественно?

Признак «многие люди» оценочный и определить его конкретно вряд ли возможно. Хотя есть вариант такого определения через сопоставление (т.н. «нравственная арифметика»). Например, гибель определённого количества людей по отношению к спасённым в количественном отношении значительно превышающим погибших. Но насколько значительной должна быть цифра спасённых — вряд ли можно выяснить.

Сопутствующие законы, где речь идёт о гибели людей, тоже ничего не дают, поскольку определяют гибель людей по отношению к прогнозируемому спасению. Например, Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»¹⁴ в ч. 3 ст. 7 определяет, что «в случае, если имеется достоверная информация о возможном использовании воздушного судна для совершения террористического акта или о захвате воздушного судна и при этом были исчерпаны все обусловленные сложившимися обстоятельствами меры, необходимые для его посадки, и существует реальная опасность гибели людей либо наступления экологической катастрофы, Вооружённые Силы Российской Федерации применяют оружие и боевую технику для пресечения полета указанного воздушного судна **путем его уничтожения**» (выделено мною. — *Н.И.*). Это означает, что в случае использования пассажирского лайнера, заполненного пассажирами, для террористических целей, они могут быть принесены в жертву только при наличии возможности совершения террористического акта. А ведь возможность наступления последствий означает ни что иное кроме как наличие условий, благоприятных для итога, которые могут реализоваться или нет. И именно в такой ситуации идея ÜBERMENSCH воплощается под покровом достижения общественного блага: спасение одних посредством гибели других. Кто дал право на такое решение о гибели?

Идея ÜBERMENSCH как достижение общественного блага посредством некоторых неудобств или даже страданий имеет сакральные свойства. Господь страдал ради людей. Но причинение смерти ради достижения цели не может быть принято в качестве справедливого решения вопроса, если справедливость понимать не в контексте сверхчеловека, а в контексте золотого правила: не делай другому того, что не желаешь себе.

В контексте «пассионариев» следует рассмотреть нормы ст. 76¹ УК РФ, устанавливающей варианты освобождения от уголовной ответственности в связи с возмещением ущерба. Все варианты ч. 2 указанной статьи сосредоточены на возможности откупиться от ответственности вне зависимости от тяжести

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2006. № 11, ст. 1146.

совершенного преступления. Такая возможность весьма проблематична для среднестатистического бюргера, поскольку сильно бьёт по карману, ибо издержки велики. Вот законодательные варианты законодательно определённого освобождения:

возмещение ущерба, причинённого гражданину, организации или государству, плюс перечисление в федеральный бюджет денежного возмещения в размере двукратной суммы причинённого ущерба;

перечисление в федеральный бюджет дохода, полученного в результате совершения преступления, плюс денежное возмещение в размере двукратной суммы дохода, полученного в результате совершения преступления;

перечисление в федеральный бюджет денежной суммы, эквивалентной размеру убытков, которых удалось избежать в результате совершения преступления плюс денежное возмещение в размере двукратной суммы убытков, которых удалось избежать в результате совершения преступления;

перечисление в федеральный бюджет денежной суммы, эквивалентной размеру совершенного деяния, плюс денежное возмещение в двукратном размере этой суммы.

Такие деньги способен заплатить только богатый, который и превращается в «пассионария» в контексте ÜBERMENSCH, избегая уголовной ответственности.

Вопрос: зачем всё это? Что добивается законодатель своими трансцендентными правилами и «пассионарными» решениями, исповедуя постоянно стремление к справедливости, гуманности и эффективности?

* * *

Уголовный кодекс РФ должен быть страшным, поскольку без страха он лишается смысла. Именно в страхе заключён принцип психологического принуждения. Но страх очевиден. Он является в нормоустановлениях, а особенно в санкциях, как открытое предупреждение о воздержании от греха и адресован всем без исключения, кто станет на путь нарушений

Сведения об авторе

ИВАНОВ Никита Георгиевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры уголовного права и криминологии Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России); 117638 г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

принятых правил, не взирая на лица (в этом — принцип равенства всех перед законом, который не соблюдается). Он исключает тайный смысл, трансцендентность и прямо угрожает человеку. Трансцендентность закона делает легкодоступным злоупотребление правом, толкая его по ангажированному пониманию его духа, а идея ÜBERMENSCH усугубляет имманентно свойственный русскому духу правовой нигилизм.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Восканян Р.О.* Взаимозависимые лица как угроза экономической безопасности // Проблемы теории и практики управления. 2019. № 1. С. 24–28.
2. *Бычков В.В.* Древнерусская эстетика. М.—СПб., 2012. С. 77.
3. *Геродот.* История: в 9 кн. / пер. и примеч. Г.А. Стратановского; под общ. ред. С.Л. Утченко; ред. пер. Н.А. Мещерский. Л., 1972. С. 26.
4. *Исаев И.А.* Мифологемы закона. Право и литература. М., 2021. С. 218, 224.
5. *Макиавелли.* Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве. М., 1996. С. 79.
6. *Эразм Роттердамский.* Оружие христианского воина. СПб., 1992. С. 14.

REFERENCES

1. *Voskanyan R.O.* Interdependent persons as a threat to economic security // Problems of theory and practice of management. 2019. No. 1. P. 24–28 (in Russ.).
2. *Bychkov V.V.* Ancient Russian aesthetics. M.—SPb., 2012. P. 77 (in Russ.).
3. *Herodotus.* History: in 9 books / transl. and note by G.A. Stratanovsky; under the general editorship of S.L. Utchenko; ed. transl. N.A. Meshchersky. L., 1972. P. 26 (in Russ.).
4. *Isaev I.A.* Mythologems of the law. Law and Literature. M., 2021. P. 218, 224 (in Russ.).
5. *Machiavelli.* The sovereign. Reflections on the first decade of Titus Livius. On military art. M., 1996. P. 79 (in Russ.).
6. *Erasmus of Rotterdam.* The weapon of the Christian warrior. SPb., 1992. P. 14 (in Russ.).

Authors' information

IVANOV Nikita G. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia); 2, bld. 1 Azovskaya str., 117638 Moscow, Russia

УДК: 343.101
ББК: 67.410.2

ПРИВЛЕЧЕНИЕ В КАЧЕСТВЕ ОБВИНЯЕМОГО КАК АВТОНОМНАЯ СЛЕДСТВЕННАЯ ПРОЦЕДУРА: ЯВНЫЙ ПЕРЕЖИТОК ПРОШЛОГО ИЛИ ЗАКОНОМЕРНО СУЩЕСТВУЮЩИЙ ПРАВОВОЙ ИНСТРУМЕНТ?

© 2022 г. С. Б. Россинский

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: s.rossinskiy@gmail.com

Поступила в редакцию 02.12.2021 г.

Аннотация. В статье проанализированы перспективы развития процессуального механизма выдвижения в отношении лица уголовно-правовой претензии (обвинения), подлежащей разрешению по существу в ходе судебного разбирательства.

Посредством раскрытия подлинных исторических причин, способствующих укоренению в российском уголовном процессе действующего в настоящее время порядка привлечения в качестве обвиняемого, доказана ненадёжность аргументов, высказываемых учеными в поддержку упразднения или существенного реформирования данной процедуры по примеру Германии и ряда других европейских государств. Сформулирован вывод о возможности окончательного разрешения поднимаемых в статье вопросов не иначе, как в контексте понимания общей концепции дальнейшего совершенствования всей системы российского досудебного производства.

Ключевые слова: дознание, досудебное производство, обвинение, обвиняемый, предварительное следствие, предъявление обвинения, привлечение в качестве обвиняемого, уголовное преследование, уголовно-правовая претензия, функция обвинения.

Цитирование: Россинский С. Б. Привлечение в качестве обвиняемого как автономная следственная процедура: явный пережиток прошлого или закономерно существующий правовой инструмент? // Государство и право. 2022. № 3. С. 61–69.

DOI: 10.31857/S102694520019209-0

PROSECUTION OF THE ACCUSED AS AN AUTONOMOUS INVESTIGATION PROCEDURE: OBVIOUS RELIC OF THE PAST OR A LEGAL EXISTING TOOL?

© 2022 S. B. Rossinskiy

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: s.rossinskiy@gmail.com

Received 02.12.2021

Abstract. The article analyzes the prospects for the development of a procedural mechanism for bringing forward a criminal claim against a person, subject to resolution on the merits in the course of the trial.

By revealing the true historical reasons contributing to the rooting of the current procedure for bringing in as an accused in the Russian criminal process, the unreliability of the arguments expressed by scientists in support of the abolition or significant reform of this procedure, following the example of Germany and a number of other European states, has been proved. The conclusion is formulated about the possibility of a final resolution of the issues raised in the article, not otherwise than in the context of understanding the general concept of further improvement of the entire system of Russian pre-trial proceedings.

Key words: inquiry, pre-trial proceedings; accusation, accused, preliminary investigation, indictment, involvement as an accused, criminal prosecution, criminal law claim, charge function.

For citation: *Rossinskiy, S.B. (2022). Prosecution of the accused as an autonomous investigation procedure: obvious relic of the past or a legal existing tool? // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 61–69.*

Под привлечением в качестве обвиняемого в уголовно-процессуальной доктрине и правоприменительной практике понимается досудебная (следственная) процедура, состоящая в выдвижении от имени государства в отношении строго определённого лица уголовно-правовой претензии (обвинения) и последующем производстве комплекса процессуальных действий, обусловленных этой претензией. Именно такой смысл и находит отражение в положениях гл. 23 УПК РФ.

Ввиду общей направленности досудебного производства в целом и предварительного расследования в частности на обеспечение возможности формирования позиции государственного обвинения как предмета последующего судебного разбирательства¹, процедура привлечения в качестве обвиняемого приобретает правовое значение и занимает важнейшее место среди множества других, присущих следственной деятельности процессуальных механизмов. Так, посредством осуществления этой процедуры подводится определённый итог всей предшествующей работе органов предварительного расследования и формулируется указанная уголовно-правовая претензия – своеобразный «уголовный иск», подлежащий дальнейшему разрешению по существу посредством судопроизводства и обусловленный предварительными выводами органа предварительного следствия об установлении (доказывании) события преступления, виновности подвергаемого уголовному преследованию лица, характера и размера причиненного вреда и других обстоятельств, вытекающих из смысла ст. 73 УПК РФ и предопределённых известной древнеримской семичленной формулой познания юридически значимых фактов: «*Quis? Quid? Ubi? Quibus auxiliis? Cur? Quomodo? Quando?*» (Кто? Что? Где? С чьей помощью? Для чего? Каким образом? Когда?). Одновременно привлечение в качестве обвиняемого порождает комплекс важнейших двусторонних правоотношений между основными уголовно-процессуальными «оппонентами» – осуществляющим публичное уголовное преследование государством и подвергаемой уголовному преследованию личностью, для чего эта личность и наделяется статусом обвиняемого, подразумевающим существенные правовые возможности (права обвиняемого) и необходимые юридические

гарантии для их продуктивного использования. И таким образом, акт привлечения в качестве обвиняемого есть наивысшая, кульминационная точка предварительного расследования, выражающая сам смысл, само предназначение данного этапа уголовно-процессуальной деятельности.

В силу специфического, самобытного характера формировавшейся на протяжении последних 100 лет особой, самобытной национальной модели досудебного производства, предполагающей переплетение функций «полицейской» и «юстициальной», в частности наделение «силовых» министерств и ведомств юрисдикционными полномочиями судебно-следственного характера, процедуре привлечения в качестве обвиняемого присущи достаточно серьёзные доктринальные и нормативно-правовые противоречия, вызывающие на протяжении длительного времени большие затруднения в повседневной следственной практике. Например, в прежних публикациях автора настоящей статьи уже неоднократно отмечалось о существовании в системе уголовно-процессуального регулирования не выдерживающей критики правовой коллизии между основаниями для привлечения в качестве обвиняемого и правовыми условиями избрания мер пресечения, обусловленной несовершенными попытками раннесоветского законодателя заимствования хорошо зарекомендовавших себя дореволюционных механизмов и процедур без их надлежащей адаптации к новым на тот момент реалиям уголовного судопроизводства².

Однако на фоне всех подобных противоречий особо сложным и неоднозначным является концептуальный вопрос: а нужна ли вообще уголовному процессу Российской Федерации автономная следственная процедура – привлечение в качестве обвиняемого? Будучи одним из самых актуальных и обсуждаемых в публикациях, посвященных общим проблемам досудебного производства, этот вопрос уже не первый год становится предметом дискуссий. Высказываются различные точки зрения: от полной ликвидации данного института до его сохранения в неизменном виде.

Сторонники упразднения существующей ныне процедуры привлечения в качестве обвиняемого обосновывают свои позиции различными аргументами,

¹ См.: *Росинский С.Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. М., 2021. С. 18.

² См.: *Росинский С.Б.* Правовые условия применения мер уголовно-процессуального пресечения приводят к поспешности и необоснованности обвинения // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2018. № 5. С. 33–34.

зависящими от соответствующих авторских позиций об общих перспективах развития российской системы досудебного производства по уголовному делу. Так, Н.Н. Ковтун, мотивирует данную точку зрения «положительным» опытом ряда других, в т.ч. возникших на постсоветском пространстве, государств, использующих «немецкий» вариант романо-германской модели досудебного производства либо стремящихся к построению подобной системы предварительного расследования³. В этой связи автор предлагает, исключив привлечение в качестве обвиняемого из орбиты предварительного следствия, возвести эту процедуру в ранг самостоятельной и полноценной стадии российского уголовного процесса⁴. К.А. Наумов считает, что предусмотренная Уголовно-процессуальным кодексом РФ процедура привлечения в качестве обвиняемого подлежит безусловно упразднению как не отвечающая поддерживаемой автором концепции построения досудебного производства, предполагающей нахождение всех процессуальных полномочий, связанных с реализацией функции обвинения, в исключительном ведении прокурора. При этом он подчеркивает, что именно прокурору надлежит, изучив собранные в ходе предварительного расследования доказательства, лично формулировать обвинение и составлять соответствующий обвинительный акт⁵. Схожие взгляды можно встретить и в других публикациях.

Обстоятельно целесообразность отказа от привлечения в качестве обвиняемого как автономной уголовно-процессуальной процедуры следственного характера аргументируется в работах Б.Я. Гаврилова. В частности, автор пишет, что ранее основное предназначение этого института сводилось к обеспечению возможности допуска защитника к участию в уголовном деле, тогда как в настоящее время такая возможность уже не ставится в зависимость от привлечения лица в качестве обвиняемого

³ Под «немецким» вариантом романо-германской модели досудебного производства автор настоящей статьи условно понимает концепцию построения досудебного производства в ряде европейских государств (Германии, Австрии, Италии, Польше, Швейцарии и др.), предполагающую осуществление предварительного расследования правоохранительными органами полицейского типа (полицией) либо под прямым руководством прокурора, являющегося как бы «хозяином процесса» (*herr des ermittelungsverfahrens*), либо в условиях сильной зависимости от его надзорных полномочий (см. подр.: *Росинский С.Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. С. 23, 24). К построению подобной системы активно стремятся и многие государства, возникшие на постсоветском пространстве, например, Грузия, Украина, Казахстан, страны Балтии и др.

⁴ См.: *Ковтун Н.Н.* Формирование государственного обвинения как самостоятельная стадия уголовного судопроизводства России // Журнал рос. права. 2019. № 9. С. 135.

⁵ См.: *Наумов К.А.* Сущность и построение досудебного производства в уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2021. С. 137.

и может быть предоставлена даже в момент проверки сообщения о преступлении. Кроме того, ученый обосновывает свою позицию: а) вышеуказанным «положительным» опытом других государств и дореволюционными правовыми традициями; б) практически полным нивелированием в Уголовно-процессуальном кодексе РФ процессуальных статусов подозреваемого и обвиняемого, в) все большим распространением практики расследования уголовных дел в форме дознания, т.е. без использования процедуры предъявления обвинения; г) мнением Европейского Суда по правам человека⁶, определяющего обвинение как обоснованное подозрение⁷.

Другие авторы, напротив, выступают за сохранение существующего института привлечения в качестве обвиняемого, т.е. за разумность дальнейшего использования сугубо следственного порядка выдвигания в отношении лица уголовно-правовой претензии, который, начав формироваться еще во время действия дореволюционного уголовно-процессуального законодательства, сопутствовал всему последующему развитию национальной системы досудебного производства⁸, постепенно обретая современную форму, окончательно закрепленную в гл. 11 УПК РСФСР 1960 г. Например, В.В. Кальницкий, высказывая ряд аргументов в поддержку существующих механизмов привлечения в качестве обвиняемого считает его оптимальным⁹. По мнению С.В. Романова, этот институт представляет собой существенную гарантию прав и законных интересов лиц, подвергаемых уголовному преследованию, а также способствует реализации государственно-властных полномочий и правомочий потерпевшего, поскольку позволяет обеспечить надлежащий ход предварительного расследования,

⁶ См., напр.: решение Европейского Суда по правам человека от 15 августа 1982 г. по делу «Экле (Eckle) против Федеративной Республики Германии» (жалоба № 8130/78).

⁷ См., напр.: *Гаврилов Б.Я.* Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению // Росс. следователь. 2013. № 21. С. 8; *Его же.* XX лет российскому уголовно-процессуальному закону: соответствует ли он научным воззрениям и требованиям правоприменителя // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 10.

⁸ В этой связи нельзя согласиться с одним из вышеуказанных аргументов Б.Я. Гаврилова — об отсутствии механизмов привлечения в качестве обвиняемого в дореволюционном уголовном процессе. Зачатки этой процедуры можно разглядеть даже в нормах отд. 1 гл. 4 Т. 15 Свода законов Российской Империи 1832 г. Тогда как положения, предусмотренные ст. 377–414 Устава уголовного судопроизводства Российской Империи 1864 г., устанавливали уже достаточно стройный алгоритм работы судебного следователя, состоящий в вызове обвиняемого и его допросе по обстоятельствам инкриминированного ему преступного деяния.

⁹ См.: *Кальницкий В.В.* Вопросы теории и практики уголовного судопроизводства: избр. тр. Омск, 2016. С. 129.

в т.ч. путем ограничения конституционных прав обвиняемого¹⁰. Схожую позицию занимает и С.Г. Коновалов, полагающий, что сохранившийся порядок выдвижения в отношении лица уголовно-правовой претензии продолжает оставаться существенной гарантией обеспечения его процессуальных прав, тогда как ее упразднение ни в коей мере не будет способствовать их укреплению¹¹. Аналогичные суждения можно встретить в других публикациях¹².

Конечно, автору настоящей статьи, ратующему за разумный консерватизм уголовно-процессуального права, за максимально возможное сохранение исторически сложившихся и во многом соответствующих менталитету российского общества традиций уголовного судопроизводства, намного ближе именно последняя точка зрения, предполагающая сохранение существующего ныне порядка выдвижения в отношении лица уголовно-правовой претензии. Хотя справедливости ради все же нельзя не обратить внимание на неразумность и, мягко говоря, атавистичность некоторых элементов, присущих установленной гл. 23 УПК РФ процессуальной форме привлечения в качестве обвиняемого, а также сложившейся в результате ее использования правоприменительной практике. В частности, как уже отмечалось выше, противоречащей самому смыслу этой юрисдикционной процедуры, презумпции невиновности и ряду других принципов уголовного судопроизводства представляется весьма распространённая как бы двухэтапная и растянутая на длительный срок практическая технология, состоящая в предъявлении обвинения в двух редакциях: 1) первоначального («пилотного») обвинения, как правило, основанного на результатах ряда безотлагательных процессуальных действий; 2) окончательного обвинения, опирающегося на итоги полноценно, всесторонне и объективно проведенного расследования, подтвержденного достаточной совокупностью доказательств и обусловленного подлинной убежденностью следователя в изобличении лица в совершении инкриминируемого ему преступления¹³. Кроме того, гл. 23 УПК РФ не смогла избежать и другого системного недостатка, присущего

уголовно-процессуальному праву — она явно перегружена не имеющими никакого «высокого» предназначения положениями сугубо технического характера, которые в свое время получили законодательное закрепление в силу ряда вполне понятных, но давно не существующих причин и фактически превращают Уголовно-процессуальный кодекс РФ в некую пошаговую инструкцию, в «памятку» для безграмотных правоприменителей¹⁴. Например, ч. 1 ст. 173 УПК РФ устанавливает необходимые реквизиты постановления о привлечении в качестве обвиняемого, а ч. 2 ст. 174 УПК РФ — протокола допроса обвиняемого и т.д.

Однако отмеченные изъяны правового регулирования существующего порядка привлечения в качестве обвиняемого и соответствующей правоприменительной практики — это незначительные шероховатости, никоим образом не способные поколебать общего мнения о надлежащей проработанности данного института уголовно-процессуального права и его глубококом укоренении в национальной системе досудебного производства. В связи с чем хотелось бы предостеречь законодателя от вполне возможных в современных реалиях российской правотворческой политики непродуманных шагов, направленных на упразднение процедуры привлечения в качестве обвиняемого или ее кардинальное перестроение, например, на передачу бремени формулирования обвинительного тезиса в ведение прокурора, на имплантацию уведомления лица о вынесенном в его адрес обвинении в структуру окончания предварительного следствия, то есть на создание механизма, аналогичного механизму окончания дознания с обвинительным актом, и т.д.

Вполне возможно, что ввиду дальнейшего развития правовой доктрины, правоохранительных органов, а также правоприменительной практики целесообразность указанных реформ станет очевидной. Но пока эти реформы являются преждевременными! По крайней мере ни один из высказанных в их поддержку доводов не обладает достаточной степенью убедительности и легко опровергается целым рядом контраргументов.

В частности, трудно согласиться с мнением о ликвидации процедуры привлечения в качестве обвиняемого лишь ввиду «положительного» опыта Германии и других европейских государств, избравших «немецкий» вариант романо-германской модели досудебного производства, т.е. отказавшихся от реализации юрисдикционных полномочий следственного (судебно-следственного) характера, свойственных другому — «французскому» варианту

¹⁰ См.: Курс уголовного процесса / под ред. Л.В. Головки. 2-е изд. М., 2017. С. 734.

¹¹ См.: Коновалов С.Г. Процедура привлечения в качестве обвиняемого как конституционная гарантия прав человека // Научные труды РАЮН. М., 2019. С. 755.

¹² См. об этом, напр.: Галузо В.Н., Якунов Р.Х. Уголовный процесс: учеб. 7-е изд., перераб. М., 2013. С. 366–373.

¹³ Эта проблема как заслуживающая отдельного внимания в недавнем прошлом также стала предметом самостоятельного исследования, проведенного автором настоящей статьи (см.: Россинский С.Б. О недопустимости «пилотных» обвинений в досудебном производстве по уголовному делу // Сибирский юрид. вестник. 2021. № 4 (95). С. 121–128).

¹⁴ Россинский С.Б. УПК РФ: воплощение «высокого» предназначения уголовно-процессуальной формы или «памятка» для безграмотных правоприменителей? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 42.

романо-германской модели¹⁵. Тем более, вряд ли стоит в решении этих сложнейших проблем полагаться на разумность и безошибочность правотворческой политики некоторых бывших республик СССР, старающихся изо всех сил максимально подстроить порядок осуществления отдельных уголовно-процессуальных механизмов под «прогрессивные» западные стандарты. Скорее заслуживает поддержки точка зрения С.Г. Коновалова, справедливо полагающего, что сам по себе зарубежный опыт не может свидетельствовать о бесполезности института привлечения в качестве обвиняемого¹⁶.

Думается, что любые обсуждения подобных реформ могут начинаться лишь после выявления и надлежащей оценки глубинных причин, предопределивших появление в российском уголовном судопроизводстве тех или иных правовых механизмов, в частности существующего порядка выдвигания в отношении лица уголовно-правовой претензии. Тогда как многие авторы, ратующие за отказ от процедуры привлечения в качестве обвиняемого, основывают свои позиции лишь некой архаичностью, отсталостью, «несовременностью» действующего законодательства.

Между тем такие глубинные причины безусловно существуют. А их возникновение напрямую связано с особенностями формирования и многолетнего развития советской уголовной юстиции и советского уголовно-процессуального права. Во многом унаследовавшая советские подходы современная российская система досудебного производства (кстати, как и аналогичные системы, используемые в других постсоветских государствах) представляет собой достаточно необычный феномен — предполагает вызванное целым рядом причин переплетение элементов, характерных для разных моделей и вариантов уголовно-процессуальной деятельности¹⁷. Россий-

скому предварительному расследованию остаются присущи многие элементы «французского» варианта романо-германской модели¹⁸. Причем наглядно они проявляются именно в части предварительного следствия, которое, несмотря на особый путь развития, невзирая на множество «изобретений», постепенно вводимых в сферу уголовно-процессуального регулирования начиная с 1917 г., еще сохраняет свою юрисдикционную (судебно-следственную) природу. В отличие от другой предусмотренной Уголовно-процессуальным кодексом РФ формы расследования — дознания, предварительному следствию свойственно глубокое погружение в обстоятельства дела, обеспечивающее возможность их полного, всестороннего и объективного исследования в лучших традициях отечественной уголовной юстиции.

Именно поэтому законодатель и позволяет обвиняемому еще до направления уголовного дела в суд возражать против предъявленного обвинения, давать показания по предъявленному обвинению, заявлять ходатайства о проведении иных процессуальных действий, направленных на опровержение предъявленного обвинения и т.д. Обеспечению этих прав и служит процедура привлечения в качестве обвиняемого. Она позволяет следователю заблаговременно ознакомить лицо с содержанием выдвинутой в отношении него уголовно-правовой претензии и окончательно решить вопрос о дальнейшей юридической перспективе уголовного дела лишь с учетом позиции обвиняемого (его защитника) и сообразных им сведений по существу указанной претензии, а в случае возникновения потребности в изменении, дополнении обвинения либо частичном прекращении уголовного преследования (как пишет В.Ю. Стельмах, при осознании следователем «слабых мест» обвинения¹⁹) — воспользоваться полномочиями, предусмотренными ст. 175 УПК РФ. Кстати, именно поэтому установленный гл. 23 УПК РФ механизм привлечения в качестве обвиняемого присущ только предварительному следствию, предполагающему усложненную, как бы двухэтапную технологию «подведения итогов» досудебного производства, состоящую: 1) в выдвигании обвинительного тезиса посредством специального постановления о привлечении в качестве обвиняемого; 2) в последующем надлежащем обосновании

¹⁵ Под «французским» вариантом романо-германской модели досудебного производства автор настоящей Статьи условно понимает концепцию построения досудебного производства в ряде европейских государств (Франции, Испании, Бельгии, Греции и др.), основанную на «классических» идея континентального уголовного процесса, возникших на рубеже XVIII–XIX вв. и впервые получивших нормативное закрепление в т.н. «Наполеоновском» кодексе — Кодексе уголовного следствия Французской империи 1808 г. (Code d'instruction criminelle de l'Empire Français). «Французский» вариант предполагает дифференциацию непроцессуального полицейского дознания и предварительного следствия, находящегося в ведении представителей судебной власти (судебных следователей, следственных судей и т.п.), обладающих юрисдикционными полномочиями (см. подр.: *Россинский С.Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. С. 23).

¹⁶ См.: *Коновалов С.Г.* Указ. соч. С. 755.

¹⁷ См. подр.: *Россинский С.Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. С. 43.

¹⁸ Впервые возникнув во время известной судебной реформы Александра II, российская система досудебного производства в современном понимании этого феномена изначально имела достаточно высокую степень преемственности именно по отношению к «французскому» варианту романо-германской модели и заключались в деятельности судебных следователей при содействии полиции, при наблюдении прокуроров и их товарищей (ст. 249 Устава уголовного судопроизводства Российской Империи 1864 г.).

¹⁹ См.: *Стельмах В.Ю.* Некоторые проблемы нормативной регламентации дознания // *Росс. юстиция.* 2019. № 4. С. 59.

и подтверждении (своего рода «засиливании») данного тезиса в обвинительном заключении.

Тогда как дознание, напротив, несмотря на постепенную процессуализацию, на все большее и большее сближение с предвратным следствием, все-таки в чем-то еще сохраняет свою «полицейскую» природу, поэтому предполагает сугубо «полицейский» подход к досудебному производству: быстро и оперативно выявить преступление, обнаружить и зафиксировать его следы, задержать подозреваемого, получить изобличающие его сведения и направить дело в суд. Подобный подход не нуждается в обособлении процедуры привлечения в качестве обвиняемого, поскольку не подразумевает подробного исследования всех обстоятельств уголовного дела, в частности получения показаний от лица по поводу выдвинутого в отношении него «полицейского обвинения» (подозрения), пересмотра обвинительного тезиса с учетом данных показаний и т.д. В связи с чем для дознания предусмотрен более простой, одноэтапный механизм выдвижения уголовно-правовой претензии — вынесение в отношении подозреваемого обвинительного акта либо обвинительного постановления (ст. 225, 226⁷ УПК РФ), как бы сочетающих, синтезирующих элементы и постановления о привлечении в качестве обвиняемого, и обвинительного заключения (исключение — ч. 3 ст. 224 УПК РФ).

По этим же причинам нельзя согласиться и с другим доводом сторонников ликвидации следственной процедуры привлечения в качестве обвиняемого — ее пониманием исключительно как акта публичного уголовного преследования, как одной из «реперных точек» осуществления уголовно-процессуальной функции обвинения. На первый взгляд такой подход, действительно, является достаточно логичным, объективно предопределяя передачу подобных полномочий в ведение прокурора, которому в последствии и надлежит инициировать судебное разбирательство по данному уголовному делу, выступая по нему государственным обвинителем — кто выдвигает уголовно-правовую претензию, тот и доказывает ее состоятельность в суде. Однако указанная позиция в очередной раз плохо согласовывается с еще присущей российскому досудебному производству в целом и предварительному следствию в частности юрисдикционной (судебно-следственной) природой, подразумевающей максимально полное, всестороннее и объективное исследование обстоятельств уголовного дела и общую устремленность этого этапа не столько к самому обвинению, сколько лишь к обеспечению возможности (!) формирования обвинительного тезиса²⁰.

²⁰ См.: *Росинский С. Б.* Досудебное производство по уголовному делу: свежий взгляд на старые проблемы // *Юрид. образование и наука.* 2020. № 8. С. 33.

Конечно, совершенно недальновидное и вызванное сугубо политико-конъюнктурными мотивами введение в российский уголовный процесс чуждого национальным традициям принципа состязательности в его англосаксонском варианте (ст. 15 УПК РФ) сильно поколебало функциональную направленность органа предварительного следствия, во-многом превратив его из «расследователя» в «преследователя», в «досудебного обвинителя», стремящегося лишь к изобличению лица в совершении преступления. Причем, этот законодательный шаг оказался настолько деструктивным, привел к негативной правоприменительной практике (к резкому усилению обвинительного уклона), что в свое время даже потребовал вмешательства Конституционного Суда РФ, попытавшегося несколько сгладить допущенный перегиб²¹.

Вместе с тем принцип состязательности так и не позволил полностью сломать многолетние обычаи российского досудебного производства, лишив органы предварительного следствия исконно свойственной им процессуальной функции предварительного расследования. В одной из своих последних работ С.А. Шейфер справедливо обратил внимание, что следователь, несмотря ни на что, остается представителем следственной (судебно-следственной) власти, не совпадающей с властью обвинительной²². Тем более что в 2007 г. государство решилось на кардинальную реформу досудебного производства, позволившую некоторым образом разграничить полномочия органов предварительного следствия и прокуратуры²³.

В связи с чем привлечение в качестве обвиняемого как один из типичных элементов реализации следственной власти тоже не имеет сугубо обвинительной направленности. Эта процедура обладает юрисдикционным характером, предполагающим комплексное решение целого ряда как уголовно-правовых, так и уголовно-процессуальных задач²⁴. Она сводится не только к вынесению постановления, а включает и ряд последующих процессуальных действий (ознакомление обвиняемого и его защитника с существом обвинения,

²¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 г. № 13-П // *СЗ РФ.* 2004. № 27, ст. 2804.

²² См.: *Шейфер С. А.* Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. М., 2013. С. 131.

²³ См.: Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // *СЗ РФ.* 2007. № 24, ст. 2830.

²⁴ Н. П. Ефремова и В. В. Кальницкий в этой связи пишут об уголовно-правовом и уголовно-процессуальных аспектах сущности привлечения в качестве обвиняемого (см.: *Ефремова Н. П., Кальницкий В. В.* Привлечение в качестве обвиняемого: учеб.-практ. пособие. Омск, 2007. С. 6).

разъяснение обвиняемому его прав, допрос обвиняемого и др.), которые уж точно не могут быть расценены как приемы, проводимые в целях осуществления уголовного преследования.

Но даже само по себе постановление о привлечении в качестве обвиняемого отражает не только существо сформулированной по результатам предварительного следствия и выдвинутой в отношении конкретного лица уголовно-правовой претензии («уголовного иска»); оно содержит и другие реквизиты, имеющие не обвинительную, а исключительно правоприменительную направленность. Так, в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого дается предварительная юридическая оценка (уголовно-правовая квалификация) деяния, влияющая на дальнейшее развитие уголовно-процессуальных правоотношений (на подсудность уголовного дела, на возможность применения особого порядка судебного разбирательства либо назначения судебного штрафа, на возможность рассмотрения уголовного дела судом с участием присяжных заседателей и т.д.). Кроме того, посредством издания данного государственно-властного распорядительного акта лицо переводится в новое юридическое состояние — в процессуальный статус обвиняемого, вследствие чего у него появляются дополнительные правовые возможности (п. 5 ч. 2 ст. 171 УПК РФ). Кстати, в этой связи представляется несостоятельным и еще один вышеуказанный аргумент, приводимый Б.Я. Гавриловым в обоснование позиции об упразднении института привлечения в качестве обвиняемого, — якобы практически полное нивелирование различий между процессуальными статусами подозреваемого и обвиняемого. Подобные различия, конечно, существуют — обвиняемый по сравнению с подозреваемым наделен целым рядом дополнительных процессуальных прав, связанных с окончанием предварительного следствия и последующим участием в судебном заседании.

Таким образом, привлечение в качестве обвиняемого нельзя расценивать только в контексте уголовного преследования, т.е. как одну из «реперных точек» осуществления уголовно-процессуальной функции обвинения. Подобной точкой скорее является утверждаемое прокурором обвинительное заключение — завершающий акт предварительного следствия и одновременно повод для производства в суде первой инстанции, т.е. документ, посредством которого представитель обвинительной власти (прокурор) впервые сообщает суду о своем намерении добиваться признания лица виновным в совершении инкриминируемого ему деяния²⁵. Тогда как привлечение в качестве об-

виняемого — это сложный, имеющий комплексное межотраслевое правовое предназначение юрисдикционный механизм. А постановление о привлечении в качестве обвиняемого в определенной степени уподобляется обвинительному приговору суда как основному правоприменительному акту юрисдикционного характера (акту правосудия) по уголовному делу, тоже предполагающему правовую оценку (уголовно-правовую квалификацию) инкриминированного преступления, перевод подсудимого в несколько иное юридическое состояние, а также возникновение, изменение либо прекращение других правоотношений.

Другие аргументы, высказываемые в обоснование ликвидации института привлечения в качестве обвиняемого, представляются еще менее убедительными. Таковым, например, является вышеуказанный довод Б.Я. Гаврилова об утрате процессуального значения процедуры привлечения в качестве обвиняемого в связи с установленным Уголовно-процессуальным кодексом РФ предписанием о допуске защитника с самого начала осуществления в отношении лица уголовного преследования, в т.ч. с момента проверки сообщения о преступлении. Несостоятельность данного тезиса связана не совсем с точно проанализированной хронологией введения в сферу уголовно-процессуального регулирования: а) института привлечения в качестве обвиняемого; б) права на участие защитника с момента предъявления обвинения. В позднесоветском уголовном процессе действительно существовало правило, в соответствии с которым на основании специального постановления прокурора защитник мог быть допущен к участию в уголовном деле с момента предъявления обвинения (ч. 1 ст. 47 УПК РСФСР). Поэтому привлечение в качестве обвиняемого долгое время являлось единственной правовой возможностью надлежащего обеспечения права на защиту до момента окончания предварительного следствия. Однако эта норма была введена в УПК РСФСР лишь в 1972 г.²⁶; ранее таким правом обладали лишь несовершеннолетние

вариант романо-германской модели досудебного производства и прогнозируя перспективы реставрации дореволюционного института судебных следователей в России, моделирует процедуру, состоящую в более четком разграничении следственных и прокурорских полномочий в части привлечения в качестве обвиняемого. Следователю, по мнению автора, надлежит, не вынося специальное постановление, формировать обвинительный тезис путем системы процедурных действий, а прокурору — окончательно закреплять этот тезис в собственном уголовно-процессуальном акте — обвинительном заключении (см. подр.: Деришева Ю.В. Уголовное досудебное производство: концепция процедурного и функционально-правового построения: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2005. С. 267).

²⁶ См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 26.06.1972 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1972. № 26, ст. 663.

²⁵ Кстати, в этой связи заслуживает внимания точка зрения Ю.В. Деришева, который, досконально изучив «французский»

и лица, которые в силу физических или психических недостатков не могли осуществлять защиту самостоятельно. Тогда как институт привлечения в качестве обвиняемого возник намного раньше, а в 1960 г. уже обрел применяемую и до ныне процессуальную форму (гл. 11 УПК РСФСР).

Еще менее веским представляется аргумент, апеллирующий к позициям Европейского Суда по правам человека, в решениях которого обвинение иногда рассматривается как обоснованное подозрение. Надежность этого довода обусловлена неизбежными «дефектами» и «погрешностями» перевода оригинальных текстов судебных актов на русский язык и самое главное — разницей в толкованиях категорий «подозрение» и «обвинение» в российской, французской, немецкой, английской и других правовых доктринах. Тем более что обвинение, по сути, и есть обоснованное подозрение, обусловленное не версией, а уверенностью, убежденностью следователя в совершении данным лицом определённого состава преступления.

* * *

В завершение обращаем внимание на то, что в дальнейшем (возможно, даже в весьма обозримом будущем) ввиду ряда тенденций, направленных на усиление процессуальной экономии, на удешевление уголовного процесса, на оптимизацию уголовной юстиции и т.п., Российской Федерации все же придётся окончательно отказаться от сохранившихся (к слову, достаточно сложных, «тяжелых» и затратных) элементов «французского» (следственного) варианта романо-германской модели досудебного производства и по примеру Германии, Австрии и других европейских государств перестроить систему предварительного расследования по «немецкому» (прокурорско-полицейскому) образцу, лишаящему процедуру привлечения в качестве обвиняемого какого-либо смысла. При таком развитии событий останется лишь поддержать подобные правотворческие шаги.

Обозначенные проблемы могут быть разрешены лишь посредством понимания учеными и законодателем перспектив дальнейшего развития всей системы уголовной юстиции. Любые реформы уголовного судопроизводства, в частности механизмов выдвижения в отношении лица уголовно-правовой претензии, должны иметь не сугубо законотворческий, а комплексный характер. И начинать их нужно не с внесения новой (какой по счету?) порции изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, а с пересмотра государственной идеологии в отношении органов предварительного следствия²⁷.

²⁷ Подробнее об этом см.: *Россинский С.Б.* Каким должен быть российский следователь? (К 25-летию Концепции судебной реформы РСФСР) // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 10. С. 95, 96, 100.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гаврилов Б.Я.* XX лет российскому уголовно-процессуальному закону: соответствует ли он научным воззрениям и требованиям правоприменителя // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2021. № 6. С. 10.
2. *Гаврилов Б.Я.* Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению // *Росс. следователь.* 2013. № 21. С. 8.
3. *Галузо В.Н., Якунов Р.Х.* Уголовный процесс: учеб. 7-е изд., перераб. М., 2013. С. 366–373.
4. *Деришев Ю.В.* Уголовное досудебное производство: концепция процедурного и функционально-правового построения: дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2005. С. 267.
5. *Ефремова Н.П., Кальницкий В.В.* Привлечение в качестве обвиняемого: учеб.-практ. пособие. Омск, 2007. С. 6.
6. *Кальницкий В.В.* Вопросы теории и практики уголовного судопроизводства: избр. тр. Омск, 2016. С. 129.
7. *Ковтун Н.Н.* Формирование государственного обвинения как самостоятельная стадия уголовного судопроизводства России // *Журнал рос. права.* 2019. № 9. С. 135.
8. *Коновалов С.Г.* Процедура привлечения в качестве обвиняемого как конституционная гарантия прав человека // *Научные труды РАЮН.* М., 2019. С. 755.
9. *Курс уголовного процесса / под ред. Л.В. Головки.* 2-е изд. М., 2017. С. 734.
10. *Наумов К.А.* Сущность и построение досудебного производства в уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2021. С. 137.
11. *Россинский С.Б.* Досудебное производство по уголовному делу: свежий взгляд на старые проблемы // *Юрид. образование и наука.* 2020. № 8. С. 33.
12. *Россинский С.Б.* Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств. М., 2021. С. 18, 23, 24, 43.
13. *Россинский С.Б.* Каким должен быть российский следователь? (К 25-летию Концепции судебной реформы РСФСР) // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2016. № 10. С. 95, 96, 100.
14. *Россинский С.Б.* О недопустимости «пилотных» обвинений в досудебном производстве по уголовному делу // *Сибирский юрид. вестник.* 2021. № 4 (95). С. 121–128.
15. *Россинский С.Б.* Правовые условия применения мер уголовно-процессуального пресечения приводят к успешности и необоснованности обвинения // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2018. № 5. С. 33–34.
16. *Россинский С.Б.* УПК РФ: воплощение «высокого» предназначения уголовно-процессуальной формы или «памятка» для безграмотных правоприменителей? // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2021. № 6. С. 42.
17. *Стельмах В.Ю.* Некоторые проблемы нормативной регламентации дознания // *Росс. юстиция.* 2019. № 4. С. 59.
18. *Шейфер С.А.* Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. М., 2013. С. 131.

REFERENCES

1. *Gavrilov B. Ya.* Modern problems of pre-trial proceedings and measures to resolve them // *Russian investigator*. 2013. No. 21. P. 10 (in Russ.).
2. *Gavrilov B. Ya.* XX years of the Russian criminal procedural law: does it correspond to the scientific views and requirements of the law enforcement officer // *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2021. No. 6. P. 8 (in Russ.).
3. *Galuzo V.N., Yakupov R. Kh.* Criminal procedure: textbook. 7th ed., rev. M., 2013. P. 366–373 (in Russ.).
4. *Derishev Yu. V.* Criminal pre-trial proceedings: the concept of procedural and functional-legal structure: dissertation of a doctor of jurisprudence. Omsk, 2005. P. 267 (in Russ.).
5. *Efremova N.P., Kalnitskiy V.V.* Involvement as an accused: a training manual. Omsk, 2007. P. 6 (in Russ.).
6. *Kalnitskiy V.V.* Questions of theory and practice of criminal proceedings: selected works. Omsk, 2016. P. 129 (in Russ.).
7. *Kovtun N.N.* Formation of the public prosecution as an independent stage of criminal proceedings in Russia // *Journal of Russian law*. 2019. No. 9. P. 123–137 (in Russ.).
8. *Kononov S.G.* The procedure for bringing as a defendant as a constitutional guarantee of human rights // *Scientific works of the Russian Academy of Legal Sciences*. M., 2019. P. 752–755 (in Russ.).
9. *Course of criminal procedure* / ed. by L.V. Golovko. 2nd ed., rev. M., 2017. P. 734 (in Russ.).
10. *Naumov K.A.* The essence and structure of pre-trial proceedings in the criminal process of Russia: dissertation of the candidate of legal sciences. Omsk, 2021. P. 137 (in Russ.).
11. *Rossinskiy S.B.* Pre-trial proceedings in a criminal case: a fresh look at old problems // *Legal education and science*. 2020. No. 8. P. 33 (in Russ.).
12. *Rossinskiy S.B.* Pre-trial proceedings in a criminal case: the essence and methods of collecting evidence. M., 2021. P. 18, 23, 24, 43 (in Russ.).
13. *Rossinskiy S.B.* What should a Russian investigator be like? (To the 25th anniversary of the Concept of judicial reform of the RSFSR) // *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2016. No. 10. P. 95, 96, 100 (in Russ.).
14. *Rossinskiy S.B.* On the inadmissibility of “pilot” charges in pre-trial proceedings in a criminal case // *Siberian legal herald*. 2021. No. 4 (95). P. 121–128 (in Russ.).
15. *Rossinskiy S.B.* Legal conditions for the application of measures of criminal procedural restraint lead to haste and groundlessness of the accusation // *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2018. No. 5. P. 30–36 (in Russ.).
16. *Rossinskiy S.B.* The Criminal Procedure Code of the Russian Federation: the embodiment of the “high” purpose of the criminal procedure form or a “memo” for illiterate law enforcers // *Laws of Russia: experience, analysis, practice*. 2021. No. 6. P. 42 (in Russ.).
17. *Stelmakh V. Yu.* Some problems of normative regulation of inquiry // *Russian Justice*. 2019. No. 4. P. 59 (in Russ.).
18. *Sheifer S.A.* Pre-trial proceedings in Russia: stages of development of the investigative, judicial and prosecutorial authorities. M., 2013. P. 131 (in Russ.).

Сведения об авторе

РОССИНСКИЙ Сергей Борисович — доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник сектора уголовного права, уголовного процесса и криминологии Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
ORCID: 0000-0002-3862-3188

Authors' information

ROSSINSKIY Sergey B. — Doctor of Law, associate Professor, chief researcher of the Sector of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminology at Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА

**ОХРАНА ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ:
АКТУАЛЬНОЕ СОДЕРЖАНИЕ НОРМЫ,
ЗАКРЕПЛЕННОЙ В СТАТЬЕ 52 КОНСТИТУЦИИ РФ**

© 2022 г. П. А. Скобликов

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: skoblikov@list.ru

Поступила в редакцию 13.04.2021 г.

Аннотация. В ст. 52 Конституции РФ закреплено предписание о надлежащей охране прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, обеспечении потерпевшим доступа к правосудию и компенсации причиненного ущерба. Данное требование является нормой-принципом и нормой-целью, её конкретное содержание в силу ряда причин регулярно уточняется и развивается, нуждается в систематическом толковании. Автором предпринята попытка показать актуальное содержание указанной нормы.

Ключевые слова: жертвы преступлений, злоупотребление властью, ущерб от преступлений, признание потерпевшим, защита прав потерпевших, меры государственной защиты потерпевших, доступ потерпевших к правосудию, отказы в возбуждении уголовного дела, компенсация причиненного потерпевшим вреда, оперативно-розыскная деятельность.

Цитирование: Скобликов П.А. Охрана прав потерпевших: актуальное содержание нормы, закрепленной в ст. 52 Конституции РФ // Государство и право. 2022. № 3. С. 70–78.

DOI: 10.31857/S102694520019166-3

**PROTECTING THE RIGHTS OF VICTIMS:
THE CURRENT CONTENT OF THE RULE ENSHRINED IN ARTICLE 52
OF THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

© 2022 P. A. Skoblikov

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: skoblikov@list.ru

Received 13.04.2021

Abstract. Article 52 of the Constitution of the Russian Federation prescribes the proper protection of the rights of victims of crimes and abuses of power, ensuring access to justice for victims and compensation for damage caused. This requirement is a norm-principle and norm-purpose, its specific content for a number of reasons is regularly refined and developed, needs systematic disclosure. The author attempts to show the actual content of the specified norm.

Key words: victims of crimes, abuse of power, damage from crimes, recognition of victims, protection of the rights of victims, measures of state protection of victims, access of victims to justice, refusals to initiate criminal proceedings, compensation for harm caused by victims, operational and investigative activities.

For citation: Skoblikov, P.A. (2022). Protecting the rights of victims: the current content of the rule enshrined in article 52 of the Constitution of the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 70–78.

Статья 52 Конституции РФ гласит: права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом; государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. С момента принятия Конституции РФ прошло без малого 30 лет. Закрепленная в указанной статье конституционно-правовая норма занимает важное место в правовой системе, относится к типу общего регулирования и выступает как норма-принцип, норма-цель¹.

Конкретным содержанием она наполняется постепенно, по мере формирования других отраслей права, развития правовой доктрины, выявления проблем, с которыми сталкивается правоприменительная практика, обращения пострадавших в Верховный Суд РФ и Конституционный Суд РФ, формулирования позиций высших судов и т.д. Это, в свою очередь, предопределяет необходимость систематического раскрытия актуального содержания данной нормы в контексте действующего законодательства с обозначением векторов его развития.

1. Значение ст. 52 Конституции РФ

Обязанность государства обеспечивать защиту прав потерпевших от преступлений вытекает также из положений ряда других конституционных норм, которые провозглашают человека, его права и свободы высшей ценностью, гарантируют право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, охрану здоровья и достоинства личности, чести и доброго имени каждого, частной собственности (ст. 7, 20–23, 32, 41 и др. Конституции РФ), требуют обеспечения иных конституционных ценностей, включая законность, правопорядок и общественную безопасность (п. «б» ч. 1 ст. 72, п. «м» ч. 102, п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ), и т.д.

При всём том ст. 52 Конституции РФ играет центральную роль, поскольку из её содержания вытекает обязанность государства защищать все вышеперечисленное определенным образом, а именно: объявлять общественно опасные деяния преступлениями и предусматривать в уголовном законе наказание за их совершение, создавать в системе государственного устройства механизм, призванный предупреждать, выявлять, пресекать и предавать суду предполагаемых виновных, последовательно и точно исполнять назначенное судом уголовное наказание. Такой порядок в наибольшей мере соответствует интересам потерпевших.

¹ О нормах-принципах и нормах-целях см., напр.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2005. С. 198, 199; Баранов А.В. Нормы-принципы в механизме правового регулирования // Вестник Томского гос. ун-та. 2016. № 4 (22). С. 5–14.

По смыслу ст. 52 Конституции РФ государство обязано не только предупреждать и пресекать преступления, принимать эффективные меры к их раскрытию, уголовному преследованию лиц, преступивших закон. Важно также обеспечить безопасность потерпевших в уголовном процессе и далее, их доступу к правосудию с предоставлением возможностей отстаивать свои интересы, получить справедливую компенсацию причиненного им ущерба. Приведенная позиция в значительной мере нашла отражение в актах Конституционного Суда РФ².

2. Правовой статус лица как потерпевшего определяется не процессуальным решением, а фактическим положением

Поскольку преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния (ст. 9 УК РФ), а последствия деяния в виде физического, имущественного, морального вреда и вреда деловой репутации возникают с момента их причинения конкретному лицу (или с момента, когда лицу стало об этом известно), такое лицо, по существу, является потерпевшим (пострадавшим) в силу самого факта причинения ему преступлением такого вреда, а не вследствие вынесения решения о признании его потерпевшим; соответственно, правовой статус лица как потерпевшего устанавливается, исходя из фактического его положения, и лишь процессуально оформляется постановлением дознавателя, следователя или суда о признании потерпевшим, но не формируется им³.

Пострадавшие от преступления, как вытекает из ст. 2, 18, 19 (ч. 1), 45, 46 (ч. 1) и 52 Конституции РФ, не могут быть лишены права на доступ к правосудию и права на судебную защиту, а потому лицо, которому запрещенным деянием причинен физический или материальный вред, но

² См., напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2005 г. № 131-О «По запросу Волгоградского гарнизонного военного суда о проверке конституционности части восьмой статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 24, ст. 2424; постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2014 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.В. Курочкина, А.Б. Михайлова и А.С. Русинова» // Росс. газ. 2014. 21 нояб.

³ См.: Определения Конституционного Суда РФ: от 18.01.2005 г. № 131-О // СЗ РФ. 2005. № 24, ст. 2424; от 17.11.2011 г. № 1555-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Смирновой Валентины Михайловны на нарушение ее конституционных прав положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в официальных источниках опубликовано не было).

которое не имеет формального уголовно-процессуального статуса потерпевшего, также не может быть лишено указанных прав: обеспечение гарантируемых Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве обусловлено не формальным признанием лица тем или иным участником производства по уголовному делу, в частности потерпевшим, а наличием определенных существенных признаков, характеризующих фактическое положение этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующих прав⁴.

3. Потерпевшие и жертвы преступлений, их права

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Согласно Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью, утверждённой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г., термином «жертвы преступлений» обозначаются лица, которым индивидуально или коллективно был причинен вред, включая телесные повреждения или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате действия или бездействия, нарушающего действующие национальные уголовные законы государств — членов ООН (п. 1); в соответствующих случаях то или иное лицо может считаться жертвой независимо от родственных отношений между ним и правонарушителем; понятие «жертва» включает в себя также близких родственников или иждивенцев непосредственной жертвы (п. 2).

В соответствии с российским уголовно-процессуальным законодательством те лица, в т.ч. близкие родственники потерпевшего, на чьи права и законные интересы преступление не было направлено, хотя опосредованно их и затронуло, по общему правилу, процессуальными возможностями по их защите не наделяются, — защита прав и интересов этих лиц осуществляется в результате восстановления прав непосредственно пострадавшего.

Исключение из данного правила составляют случаи, когда последствием преступления явилась смерть лица, против которого было направлено это преступление; в таких случаях становится возможной защита нарушенных прав и законных интересов его правопреемников. Ими в ч. 8 ст. 42 УПК РФ

признаются прежде всего близкие родственники погибшего в результате преступления, к числу которых относятся супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка и внуки (п. 4 ст. 5 УПК РФ), а также близкие лиц, под которыми подразумеваются те, чья жизнь, здоровье и благополучие были дороги потерпевшему в силу сложившихся личных отношений (п. 3 ст. 5 УПК РФ). При их отсутствии или невозможности участия в уголовном судопроизводстве права переходят к иным родственникам. Таким образом, очерчены две очереди, и родственники, не входящие в круг близких, могут быть наделены правами потерпевшего тогда, когда этими правами не воспользовались лица из первого круга.

По буквальному смыслу ч. 8 ст. 42 УПК РФ только одно из перечисленных лиц в случае причинения ему вреда наступившей в результате преступления смертью родственника или близкого человека имеет право на защиту своих прав и законных интересов в ходе уголовного судопроизводства. Однако по своему конституционно-правовому смыслу уголовно-процессуальный закон не препятствует и не может препятствовать наделению правами потерпевшего по уголовному делу о преступлении, последствием которого явилась смерть лица, одновременно нескольких близких родственников⁵. В ином случае нарушались бы конституционные положения о равенстве всех перед законом и судом, об обеспечении прав и свобод человека правосудием (ч. 1 ст. 19, ст. 18 Конституции РФ) и др. Вместе с тем представляется, что данное правило относится также к близким погибшего и его родственникам при соблюдении очередности, указанной в ч. 8 ст. 42 УПК РФ.

4. Роль органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность

В Российской Федерации действуют органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, особенностью которой является сочетание гласных и негласных методов и средств. Главные задачи указанных органов — раскрытие преступлений, установление лиц, их совершивших, и розыск этих лиц, если они скрываются от органов предварительного расследования, суда, уклоняются от уголовного наказания (ст. 2 Федерального закона от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁶). Наличие и функционирование таких органов наряду с органами дознания и предварительного следствия призвано обеспечить быстрое и эффективное решение

⁴ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова» // СЗ РФ. 2000. № 27, ст. 2882; определения Конституционного Суда РФ: от 22.01.2004 г. № 119-О; от 18.01.2005 г. № 131-О; от 17.11.2011 г. № 1555-О-О; и др.

⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18.01.2005 г. № 131-О // СЗ РФ. 2005. № 24, ст. 2424.

⁶ См.: СЗ РФ. 1995. № 33, ст. 3349; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5080.

перечисленных задач, тем самым — создать условия для наилучшей охраны прав потерпевших.

5. Обеспечение безопасности потерпевших и их близких

При возникновении угрозы жизни, здоровью, имуществу потерпевшего или его близкого родственника, родственника, иного близкого человека, совершения против них иных опасных противоправных деяний заинтересованные лица вправе требовать от органов предварительного расследования, прокурора и суда принятия соответствующих мер безопасности (ч. 3 ст. 11, п. 21 ч. 2 ст. 42 УПК РФ)⁷. Такие меры предусмотрены, в частности, ч. 9 ст. 166, ч. 2 ст. 186, ч. 8 ст. 193, п. 4 ч. 2 ст. 241 и ч. 5 ст. 278 УПК РФ, Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»⁸, некоторыми иными федеральными законами, конкретизированы в ряде подзаконных нормативных актов, принятых на уровне Правительства РФ и соответствующих ведомств.

Количество лиц, взятых под стражу в качестве меры пресечения в период предварительного расследования и рассмотрения дела в суде, а также количество осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, в России уже многие годы последовательно и значительно сокращается в связи с либерализацией уголовной политики⁹. Одновременно смягчается режим содержания лиц указанных категорий, тем самым облегчаются их контакты с оставшимися на свободе сообщниками. Эти процессы объективно облегчают злоумышленникам применение к потерпевшим психического и физического насилия, уничтожения их имущества и т.д. с целью изменения позиции в рамках уголовного судопроизводства, а также в качестве мести. Поэтому вопросы обеспечения безопасности потерпевших и их близких год от года становятся всё более насущными.

Необходимо не только поддержание правовой базы государственной защиты потерпевших в актуальном состоянии, соответствующем вызовам времени, но и надлежащее количественное и качественное

⁷ См. об этом: *Галузо В.Н., Батюк В.И.* Обеспечение безопасности субъектов уголовного процесса в Российской Федерации (уголовно-процессуальный аспект) // *Аграрное и земельное право*. 2016. № 5. С. 109–115.

⁸ См.: СЗ РФ. 2004. № 34, ст. 3534; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5116.

⁹ В середине 2020 г. общее число заключенных в России стало меньше полумиллиона человек. При этом число лиц, состоящих на учетах уголовно-исполнительных инспекций, с 2018 г. превышает 1 млн человек в год, и наблюдается тенденция к дальнейшему увеличению их количества (см.: Число заключенных в России впервые стало меньше 500 тыс. человек [Электронный ресурс] // ТАСС. 2020. 13 авг. URL: <https://tass.ru/obschestvo/9189511>).

кадровое наполнение подразделений, принимающих меры защиты и социальной поддержки защищаемых, обеспечение их необходимой материально-технической базой.

6. Обеспечение прав потерпевших на стадии возбуждения уголовного дела

Чаще и острее всего право на доступ к правосудию лиц, пострадавших от преступлений, нарушается на стадии возбуждения уголовного дела, при т.н. доследственной проверке сообщений о преступлениях. Многие годы количество сообщений, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, в несколько раз превышает количество постановлений о возбуждении уголовного дела. Помимо необоснованных и незаконных отказов в возбуждении уголовных дел порой практикуются и другие способы укрытия преступлений. Среди недобросовестных сотрудников правоохранительных органов уже выработалась система приёмов и уловок, направленных на противодействие возбуждению уголовных дел¹⁰. После отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел прокурорами, признания судами таких решений необоснованными и незаконными аналогичные решения по тому же заявлению о преступлении выносятся снова и снова. Порой такие циклы повторяются до десяти и более раз и длятся несколько лет. Конституционный Суд РФ рассмотрел значительное количество жалоб на нарушения, с которыми заявители столкнулись при попытках добиться возбуждения уголовного дела.

Так, рассмотрев жалобу лица, ранее обращавшегося в правоохранительные органы с заявлением о преступлении, Конституционный Суд РФ разъяснил, что в силу непосредственного действия ч. 2 ст. 24 Конституции РФ лицо, чьи права и свободы затрагиваются решением об отказе в возбуждении уголовного дела, имеет право на ознакомление с материалами, на основании которых было вынесено это решение¹¹, если только законодатель не предусматривает специальный статус такой информации¹².

¹⁰ См., напр.: *Скобликов П.А.* Противодействие правоохранителей возбуждению уголовных дел: система типичных приемов и уловок // *Закон*. 2016. № 7. С. 92–105.

¹¹ Этим правом обладает также лицо, против которого подано заявление о преступлении. Однако до половины и более заявителей сообщают в правоохранительные органы о преступлениях, совершенных в условиях неочевидности. Кроме того, в случае отказа в возбуждении уголовного дела против такого решения, как правило, выступает лицо, пострадавшее от предполагаемого преступления; изучение собранных материалов необходимо ему для подготовки обоснованной жалобы на принятое решение.

¹² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 06.07.2000 г. № 191-О «По жалобе гражданина Лупенко Николая Максимовича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 113 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» // *Росс. газ*. 2000. 6 сент.

При рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ суд не должен ограничиваться лишь исполнением формальных требований уголовно-процессуального закона и отказываться от проверки фактической обоснованности обжалуемого решения органа предварительного расследования, и вправе принять собственное решение по данному вопросу, поскольку иное способно привести к искажению самой сути правосудия¹³. Незаконное бездействие органа предварительного расследования может выражаться, в частности, в нерассмотрении доводов жалоб и ходатайств пострадавших от преступлений на стадии возбуждения уголовного дела, непринятии мер в целях проверки сообщения о преступлении и изобличения виновных в совершении преступления¹⁴.

Конституционный Суд РФ указал, что, рассматривая жалобу на необоснованный и незаконный отказ в возбуждении уголовного дела, на нарушения, допущенные при проверке сообщения о преступлении, суд общей юрисдикции не должен, во избежание искажения сути правосудия, ограничиваться лишь исполнением формальных требований уголовно-процессуального закона и отказываться от оценки наличия или отсутствия законного повода и основания для возбуждения уголовного дела, фактической обоснованности обжалуемых действий (бездействия) и решений. В свою очередь, должностные лица органов предварительного расследования не должны повторно отказывать в возбуждении уголовного дела на основе тех же фактических обстоятельств, с опорой на те же материалы проверки сообщения о преступлении. После устранения выявленных нарушений им надлежит вновь оценить как фактическую, так и правовую сторону дела и принять новое процессуальное решение, которое должно быть законным, обоснованным и мотивированным¹⁵.

Конституционный Суд РФ разъяснил, что если лицо обратилось с заявлением о преступлении своевременно, а самым поздним решением по этому

заявлению отказано в возбуждении уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования, то будет неправомерным отказ в выплате компенсации такому лицу за нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства на том лишь формальном основании, что в отношении этого лица не было принято процессуальное решение о признании его потерпевшим¹⁶.

Проблема доступа потерпевших к правосудию усугубилась после внесения изменений в 2007 г. в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, в соответствии с которыми прокуроры утратили право возбуждать уголовные дела¹⁷. Целесообразно вернуть прокуратуре это право. Однако суть проблемы видится всё же в другом — наличии у сотрудников правоохранительных органов сложной системы мотивов, делающих их незаинтересованными в возбуждении уголовных дел, активном и полном расследовании преступлений¹⁸. По этой же причине представляется сомнительным регулярно высказываемое в юридической литературе предложение об упразднении стадии возбуждения уголовного дела¹⁹.

Если рассматриваемая стадия окажется ликвидированной, то будут активизированы другие уже известные способы укрытия преступлений от учёта (например, посредством отказа в приёме заявлений о преступлении или нерегистрации принятых заявлений), изобретены новые. Кроме того, поскольку окажется снятым фильтр в виде стадии возбуждения уголовного дела, уголовная статистика неизбежно станет засоряться деяниями неправомерного характера, которые будут учитываться вместе с бесспорными преступлениями и, что не менее важно, потребуют определенных действий со стороны правоохранительных органов. А это затруднит анализ реального положения в данной сфере и защиту прав потерпевших. Необходимо иное — продуманно и последовательно принимать комплекс уголовно-политических, организационно-правовых

¹⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.2014 г. № 28-П // СЗ РФ. 2014. № 47, ст. 6632.

¹⁷ Негативные последствия ограничения указанного правомочия прокуратуры прогнозировались сразу после принятия соответствующего закона, ещё до начала его действия (см.: Скобликов П.А. В чьих интересах изменения в УПК? // эж-ЮРИСТ. Июль. 2007. № 26. С. 14, 15).

¹⁸ См.: Скобликов П.А. Мотивы необоснованных и незаконных отказов в возбуждении уголовных дел // Уголовный процесс. 2013. № 4. С. 68–74.

¹⁹ См., напр.: Володина Л.М. Механизм защиты прав личности в уголовном процессе. Тюмень, 1999. С. 84; Гаврилов Б.Я. Реалии и мифы возбуждения уголовного дела // Уголовное судопроизводство. 2010. № 2. С. 7–9; Каретников А.С., Каретников С.А. Нужна ли стадия возбуждения уголовного дела? // Законность. 2015. № 1. С. 41–46; Александров А.С., Грачев С.А. Проект нового порядка открытия уголовного расследования по сообщению о преступлении // Уголовный процесс. 2015. № 7. С. 14, 15.

¹³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24.03.2005 г. № 151-О «По жалобе гражданина Воржева Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями статей 29 и 161 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в официальных источниках опубликовано не было).

¹⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2017 г. № 1545-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Вихарева Романа Вячеславовича на нарушение его конституционных прав положениями статей 119, 122, 125 и 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в официальных источниках опубликовано не было).

¹⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 12.03.2019 г. № 578-О «По жалобе гражданина Сулова Олега Борисовича на нарушение его конституционных прав частями первой, шестой и седьмой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 3.

и иных мер по выправлению указанной мотивации (не возлагать на правоохранительные органы ответственность за рост зарегистрированной преступности, приводить их кадровое наполнение и материально-техническое оснащение в соответствие с реальной нагрузкой, усовершенствовать критерии успешности деятельности и др.).

В УПК РСФСР и в УПК РФ в первоначальной редакции наблюдался существенный дисбаланс процессуальных прав потерпевшего и обвиняемого в пользу последнего. В результате многочисленных решений Конституционного Суда РФ объём правомочий потерпевшего в уголовном процессе последовательно расширялся, что повлияло на изменение уголовно-процессуального законодательства и судебной практики.

7. Устранение дисбаланса в процессуальных правах потерпевших и обвиняемых

Был разъяснен конституционно-правовой смысл ч. 1 ст. 45 УПК РФ, исходя из чего представителем потерпевшего и гражданского истца в уголовном процессе могут быть иные (помимо адвокатов) лица, о допуске которых ходатайствует потерпевший или гражданский истец. Конституционный Суд РФ признал право потерпевшего получать доступ к ряду процессуальных документов предварительного следствия, имеющих большое значение для реализации его прав, таких как постановление о создании следственной группы, о назначении судебных экспертиз — заключения экспертов²⁰. Неоднократно было подтверждено право потерпевшего обжаловать действия и решения органов предварительного следствия, если они препятствуют осуществлению его конституционных прав²¹, а также право участвовать и выразить

свое мнение на всех стадиях уголовного процесса, в т.ч. и в надзорной инстанции.

8. Потерпевшие от злоупотреблений властью и охрана законом их прав

Понятия «потерпевшие от преступлений» и «потерпевшие от злоупотреблений властью» не идентичны, это пересекающиеся понятия, их объёмы частично совпадают.

Потерпевшие от тех злоупотреблений властью, которые признаны уголовно наказуемыми деяниями, одновременно являются и потерпевшими от преступлений, а поэтому наделены общими правами. Если злоупотребления властью носят преступный характер, то чаще всего они квалифицируются как преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ) или как преступления против правосудия (гл. 31 УК РФ), если деяния совершены должностными лицами.

Вместе с тем не все потерпевшие от преступлений пострадали от злоупотреблений властью, как и не каждое злоупотребление властью образует преступление. В Декларации ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г. подчёркивается необходимость предусматривать средства защиты для лиц, пострадавших от неправомерного злоупотребления властью. К таким лицам отнесены те, кому индивидуально или коллективно был причинен вред, включая телесные повреждения или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное ущемление их основных прав в результате действия или бездействия, еще не представляющего собой нарушения национальных уголовных законов, но являющегося нарушением международно признанных норм, касающихся прав человека (п. 18).

В соответствии с законодательством Российской Федерации представители власти, злоупотребившие ею, по заявлению пострадавших или по инициативе прокурора, вышестоящего должностного лица или органа могут быть привлечены к дисциплинарной и административно-правовой ответственности согласно Трудовому кодексу РФ, дисциплинарным уставам, другим правовым актам и КоАП РФ.

Лица, полагающие, что определенные решения, действия (бездействие) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, нарушают их конституционные права и свободы, вправе обратиться в суд с административным иском заявлением. Порядок такого обращения регламентируется Кодексом административного судопроизводства РФ.

²⁰ См.: Определения Конституционного Суда РФ: от 04.11.2004 г. № 430-О «По жалобе гражданки Старовойтовой Ольги Васильевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 части второй статьи 42, частью восьмой статьи 162 и частью второй статьи 198 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 2; от 11.07.2006 г. № 300-О «По жалобе гражданина Андреева Андрея Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктами 1, 5, 11, 12 и 20 части второй статьи 42, частью второй статьи 163, частью восьмой статьи 172 и частью второй статьи 198 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 47, ст. 4940.

²¹ См.: постановления Конституционного Суда РФ: от 13.11.1995 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности части пятой статьи 209 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Р.Н. Самигулиной и А.А. Апанасенко» // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4551; от 23.03.1999 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой статьи 218 и статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В.К. Борисова, Б.А. Кехмана, В.И. Монастырченко, Д.И. Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью «Моноком»» // СЗ РФ. 1999. № 14, ст. 1749.

Пострадавшие от злоупотребления властью лица вправе в порядке гражданского судопроизводства взыскать компенсацию имущественного, физического и морального вреда, причиненного в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов (ст. 53 Конституции РФ, ст. 1069, 1070 ГК РФ). Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации либо субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Если в административном исковом заявлении содержится требование о возмещении вреда, причиненного нарушением условий содержания под стражей, содержания в исправительном учреждении имуществу и (или) здоровью административного истца, суд принимает решение о переходе к рассмотрению этого требования по правилам гражданского судопроизводства в соответствии со ст. 16¹ КАС РФ.

9. Возмещение вреда, причиненного потерпевшим

По общему правилу вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а равно имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред (п. 1 ст. 1064 ГК РФ). Лица, совместно причинившие вред, в т.ч. и соучастники преступления, отвечают перед потерпевшим солидарно (ст. 1080 ГК РФ).

Потерпевший вправе обратиться в порядке гражданского производства с требованием о возмещения вреда, причиненного преступлением, к лицу, его совершившему. Вместе с тем потерпевший (как физическое, так и юридическое лицо) может предъявить требование о возмещении причиненного преступлением вреда (гражданский иск) в уголовном деле (ст. 44 УПК РФ). В этом случае иск может быть удовлетворен при вынесении обвинительного приговора. В предмет доказывания по уголовному делу входят не только событие преступления, виновность подсудимого в совершении преступления, форма его вины, мотивы деяния, но также характер и размер вреда, причиненного преступлением (ч. 2 ст. 73 УПК РФ). По делам публичного и частно-публичного обвинения обязанность доказывания лежит на государственном обвинителе, и это существенно облегчает для потерпевшего доказывание обоснованности искомых требований. Кроме того, такой порядок значительно экономит время и ресурсы потерпевшего. Он освобождается от уплаты государственной пошлины, каким бы ни был размер искомых требований (п. 1 ст. 333³⁶ НК РФ) и где бы ни рассматривался иск. Пленум Верховного Суда РФ 13 октября 2020 г. принял постановление № 23 «О практике рассмотрения судами гражданского иска по уголовному делу»²², в кото-

ром судам даны разъяснения о применении данного правового механизма.

Всё это направлено на эффективную судебную защиту прав потерпевшего. Тем самым реализуются конституционные гарантии прав потерпевшего от преступления на доступ к правосудию и на возмещение причиненного ему ущерба.

Вместе с тем осужденный не всегда имеет в собственности имущество, стоимость которого достаточна для исполнения приговора в части гражданского иска или иного решения о возмещении вреда, причиненного преступлением. В связи с этим важно, чтобы суд, избирая не связанное с лишением свободы наказание для осужденного, который не возместил причиненный преступлением вред, возлагал бы на него обязанность трудоустройства, и тогда по исполнительному документу в пользу потерпевшего будут поступать периодические платежи в счёт возмещения вреда от преступления. Одновременно государство обязано принимать достаточные меры к тому, чтобы в местах отбывания наказания в виде лишения свободы осужденные имели возможность и стимулировались к тому, чтобы получать профессиональную подготовку, заниматься квалифицированным и хорошо оплачиваемым трудом с тем, чтобы погашать задолженность перед потерпевшими в период отбывания наказания и позже.

Декларация ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г. о потерпевших обязывает государства принимать меры к предоставлению финансовой компенсации в тех случаях, когда ее невозможно получить в полном объеме от правонарушителя или из других источников (п. 12). Предлагается предоставлять финансовую компенсацию двум основным категориям лиц: 1) жертвам, которые в результате тяжких преступлений получили значительные телесные повреждения, или существенно подорвали свое физическое или психическое здоровье; 2) семьям, в частности иждивенцам лиц, которые умерли или стали физически или психически недееспособными в результате такой виктимизации.

Аналогичное положение содержится ст. 2 в Европейской конвенции по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений 1983 г., которая Российской Федерацией не ратифицирована, но содержит общепризнанные принципы международного права и в системной связи с другими международными нормами определяет конституционное основание ответственности государства²³.

²² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2005 г. № 523-О «По жалобе граждан Бурбан Елены Леонидовны, Жирова Олега Александровича, Миловидова Дмитрия Эдуардовича, Миловидовой Ольги Владимировны и Старковой Тамары Михайловны на нарушение их конституционных прав положениями статьи 17 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» // СЗ РФ. 2006. № 12, ст. 1326.

²³ См.: Росс. газ. 2020. 23 окт.

Около 10 лет назад по инициативе членов Общественной палаты РФ и при поддержке Следственного комитета РФ был разработан проект федерального закона «О потерпевших от преступлений»²⁴. Намечалось создание государственного внебюджетного Федерального фонда помощи потерпевшим, за счёт средств которого государство гарантировало выплаты компенсаций нескольким категориям потерпевших, причём их круг более широкий, чем предложено в Декларации ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г. и Европейской конвенции по возмещению ущерба жертвам насильственных преступлений 1983 г.²⁵ Однако законопроект не принят. Правоведы констатируют, что реализация конституционной гарантии потерпевших на обеспечение государством компенсации причиненного преступлением ущерба остается нерешенной проблемой²⁶. Продолжают высказываться предложения о целесообразности создания государственного фонда, средства которого направлялись бы для возмещения вреда некоторым категориям потерпевших либо всем потерпевшим, не получившим возмещения²⁷. Последнее было бы справедливым, поскольку потерпевшие становятся таковыми и не получают возмещения вреда от преступления тогда, когда государство оказывается неспособным предотвратить совершение преступления или своевременно его пресечь, установить виновных, привлечь их к ответственности, обнаружить и изъять похищенное имущество, преступные доходы. Вместе с тем определяющим обстоятельством для положительного решения этого вопроса являются успехи государства в экономической сфере.

В настоящее время государство берет на себя обязанность осуществлять компенсационные выплаты физическим и юридическим лицам, которым причинен вред в результате террористического акта, однако вопрос пока не ставится о возмещении причиненного такими преступлениями вреда за счёт государственных средств в полном объеме. Необходимы дальнейшие шаги государства в вопросах компенсации вреда потерпевшим, не получившим возмещения от виновных лиц.

²⁴ Подробнее об этом см., напр.: *Скобликов П.А.* Отказ в доступе к правосудию пострадавшим от преступлений: проблемы и решения // *Законодательство*. 2012. № 8. С. 72, 73.

²⁵ Законопроект опубликован на сайте издания «Российская газета» 24.02.2012 г. (см.: URL: <https://rg.ru/2012/02/24/poterpevshie-site-dok.html>).

²⁶ См., напр.: *Татьянина Л.Г., Лукомская А.С.* История развития правового положения потерпевшего в уголовном процессе в период с распада Российской империи и по настоящее время // *Экономика и право*. 2017. Т. 27. Вып. 6. С. 142.

²⁷ См., напр.: *Юношев С.В.* Государственные компенсации жертвам преступлений: зарубежный опыт и российские перспективы // *Вестник СамГУ*. 2014. № 11/2. С. 215–217; *Чурляева И.В.* Правовые способы возмещения вреда потерпевшему в результате совершенного преступления // *Философия права*. 2016. № 2. С. 112–115.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Александров А.С., Грачев С.А.* Проект нового порядка открытия уголовного расследования по сообщению о преступлении // *Уголовный процесс*. 2015. № 7. С. 14, 15.
2. *Баранов А.В.* Нормы-принципы в механизме правового регулирования // *Вестник Томского гос. ун-та*. 2016. № 4 (22). С. 5–14.
3. *Володина Л.М.* Механизм защиты прав личности в уголовном процессе. Тюмень, 1999. С. 84.
4. *Гаврилов Б.Я.* Реалии и мифы возбуждения уголовного дела // *Уголовное судопроизводство*. 2010. № 2. С. 7–9.
5. *Галузо В.Н., Батюк В.И.* Обеспечение безопасности субъектов уголовного процесса в Российской Федерации (уголовно-процессуальный аспект) // *Аграрное и земельное право*. 2016. № 5. С. 109–115.
6. *Каретников А.С., Каретников С.А.* Нужна ли стадия возбуждения уголовного дела? // *Законность*. 2015. № 1. С. 41–46.
7. *Кравец И.А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2005. С. 198, 199.
8. *Скобликов П.А.* В чьих интересах изменение в УПК? // *эж-ЮРИСТ*. Июль. 2007. № 26. С. 14, 15.
9. *Скобликов П.А.* Мотивы необоснованных и незаконных отказов в возбуждении уголовных дел // *Уголовный процесс*. 2013. № 4. С. 68–74.
10. *Скобликов П.А.* Отказ в доступе к правосудию пострадавшим от преступлений: проблемы и решения // *Законодательство*. 2012. № 8. С. 72, 73.
11. *Скобликов П.А.* Противодействие правоохранителей возбуждению уголовных дел: система типичных приемов и уловок // *Закон*. 2016. № 7. С. 92–105.
12. *Татьянина Л.Г., Лукомская А.С.* История развития правового положения потерпевшего в уголовном процессе в период с распада Российской империи и по настоящее время // *Экономика и право*. 2017. Т. 27. Вып. 6. С. 142.
13. *Чурляева И.В.* Правовые способы возмещения вреда потерпевшему в результате совершенного преступления // *Философия права*. 2016. № 2. С. 112–115.
14. *Юношев С.В.* Государственные компенсации жертвам преступлений: зарубежный опыт и российские перспективы // *Вестник СамГУ*. 2014. № 11/2. С. 215–217.

REFERENCES

1. *Alexandrov A.S., Grachev S.A.* Draft of a new procedure for opening a criminal investigation on a crime report // *Criminal process*. 2015. No. 7. P. 14, 15 (in Russ.).
2. *Baranov A.V.* Norms-principles in the mechanism of legal regulation // *Herald of the Tomsk State University*. 2016. No. 4 (22). P. 5–14 (in Russ.).
3. *Volodina L.M.* The mechanism of protection of individual rights in criminal proceedings. Tyumen, 1999. P. 84 (in Russ.).

4. *Gavrilov B. Ya.* Realities and myths of the initiation of a criminal case // Criminal proceedings. 2010. No. 2. P. 7–9 (in Russ.).
5. *Galuzo V.N., Batyuk V.I.* Ensuring the security of subjects of criminal proceedings in the Russian Federation (criminal procedural aspect) // Agrarian and Land Law. 2016. No. 5. P. 109–115 (in Russ.).
6. *Karetnikov A.S., Karetnikov S.A.* Is the stage of initiation of a criminal case necessary? // Legality. 2015. No. 1. P. 41–46 (in Russ.).
7. *Kravets I.A.* Russian constitutionalism: problems of formation, development and implementation. SPb., 2005. P. 198, 199 (in Russ.).
8. *Skoblikov P.A.* In whose interests are the changes in the CPC? // ej-LAWYER. July. 2007. No. 26. P. 14, 15 (in Russ.).
9. *Skoblikov P.A.* Motives of unjustified and illegal refusals to initiate criminal cases // Criminal proceedings. 2013. No. 4. P. 68–74 (in Russ.).
10. *Skoblikov P.A.* Denial of access to justice to victims of crimes: problems and solutions // Legislation. 2012. No. 8. P. 72, 73 (in Russ.).
11. *Skoblikov P.A.* Counteraction of law enforcement officers to the initiation of criminal cases: a system of typical techniques and tricks // Law. 2016. No. 7. P. 92–105 (in Russ.).
12. *Tatyanina L.G., Lukomskaya A.S.* The history of the development of the legal status of the victim in criminal proceedings in the period from the collapse of the Russian Empire to the present // Economics and law. 2017. Vol. 27. Issue. 6. P. 142 (in Russ.).
13. *Churlyayeva I.V.* Legal methods of compensation for harm to the victim as a result of the committed crime // Philosophy of Law. 2016. No. 2. P. 112–115 (in Russ.).
14. *Yunoshev S.V.* State compensation to victims of crimes: foreign experience and Russian prospects // Herald of the Samara State University. 2014. No. 11/2. P. 215–217 (in Russ.).

Сведения об авторе

СКОБЛИКОВ Петр Александрович –
доктор юридических наук, ведущий научный
сотрудник Института государства и права
Российской академии наук;
119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
ORCID: 0000-0001-7875-7036

Authors' information

SKOBLIKOV Petr A. –
Doctor of Law, leading researcher of the Criminal
Law, Criminal Procedure and Criminology
Department at the Institute of State and Law of the
Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str.,
119019 Moscow, Russia

ИНВЕСТИЦИИ В ИННОВАЦИИ КАК ОСНОВА ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА: МИРОВОЙ ОПЫТ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ СТРАТЕГИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2022 г. С. В. Запольский^{1, *}, В. В. Субочев^{2, **}

¹Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

²МГИМО (Университет) МИД России

*E-mail: zpmoscow@mail.ru

**E-mail: vvsuchochev@mail.ru

Поступила в редакцию 24.06.2021 г.

Аннотация. В большинстве научных исследований российских специалистов, посвященных финансовой безопасности государства и ее элементам, не уделяется должного внимания инвестициям в инновации, которые, по мнению авторов, являются ее основой. В статье на основе анализа публикаций зарубежных ученых, мирового опыта и политико-правовых реалий Российской Федерации обосновывается тезис о том, что именно эти инвестиции являются основой финансовой безопасности государства в современных условиях.

Ключевые слова: финансовая безопасность, инвестиции, инновации, субсидии, гранты, цифровая экономика, инновационное развитие, государство.

Цитирование: Запольский С.В., Субочев В.В. Инвестиции в инновации как основа финансовой безопасности государства: мировой опыт и политико-правовая стратегия Российской Федерации // Государство и право. 2022. № 3. С. 79–88.

DOI: 10.31857/S102694520019167-4

INVESTMENTS IN INNOVATIONS AS A BASIS OF FINANCIAL SECURITY OF A STATE: GLOBAL EXPERIENCE AND POLITICAL AND LEGAL STRATEGY OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2022 S. V. Zapolsky^{1, *}, V. V. Subochev^{2, **}

¹Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

²MGIMO-University

*E-mail: zpmoscow@mail.ru

**E-mail: vvsuchochev@mail.ru

Received 24.06.2021

Abstract. The financial security of the state, being an integral element of economic security and, as a consequence, national security in general, is a rather popular object for scientific investigations. Nevertheless, the analysis of numerous papers which deal with various issues of financial security reveals quite a prodigious phenomenon: the financial security of the state is been analyzed (which is specifically typical for the works of Russian researchers), as a rule, outside the context of innovative economic development and without any correlations with investments in innovations.

Key words: financial security, investments, innovations, subsidies, grants, digital economy, innovative development, state.

For citation: *Zapolsky, S.V., Subochev, V.V. (2022). Investments in innovations as a basis of financial security of a state: global experience and political and legal strategy of the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 79–88.*

Финансовая безопасность государства, будучи неотъемлемым элементом экономической безопасности и, как следствие, безопасности национальной, является объектом исследования специалистов разных отраслей науки. Количество, равно как и высокое качество данных исследований, позволяет прийти как минимум к двум выводам: проблема надлежащего обеспечения и гарантированности финансовой безопасности в современных условиях более чем актуальна, а сама концепция финансовой безопасности получила детальное освещение.

Вместе с тем изучение многочисленных работ, затрагивающих самые разные аспекты финансовой безопасности и ее как реальные, так и потенциальные угрозы, поставило нас перед удивительным фактом: финансовая безопасность государства анализируется, что особенно характерно для работ российских исследователей, как правило, вне контекста инновационного экономического развития в целом и вне какой-либо связи с инвестициями в инновации, в частности. К другой тенденции можно отнести анализ государственных стратегий в сфере инвестиций в инновационное развитие также вне их связи с финансовой безопасностью государства, что также позволяет сделать вывод о достаточно узкой инструментальной направленности предпринимаемых исследований без их выхода на актуальную проблематику.

Данная призма исследования финансовой, равно как и экономической безопасности государства, представляется не в полной мере объективной и оправданной, т.к. именно инвестиции в инновации и есть та основа, на которой базируется финансовая безопасность государства в современных условиях. Обоснованию данного тезиса и посвящена настоящая статья.

К ВОПРОСУ О КОНЦЕПЦИИ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА И МЕТОДОЛОГИИ ЕЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

С определенной долей условности можно констатировать, что относительно содержания понятия финансовой безопасности в научной литературе сложилось относительное единство как взглядов, так и подходов к исследованию.

Рассматривая финансовую безопасность как элемент и неотъемлемую составляющую экономической безопасности государства, различные исследователи сходятся в том, что финансовая безопасность — это состояние защищенности от различных угроз всех звеньев финансовой системы

государства¹. Финансовая безопасность оправданно рассматривается как комплексная категория, которая включает в себя бюджетную и налоговую безопасность, безопасность денежно-кредитной и банковско-валютной систем. При этом Н.А. Саттарова резонно подчеркивает, что системная категория «финансовая безопасность» включает в себя и соответствующие меры ее обеспечения, а также и субъектов, которые применяют указанные меры, тем самым обеспечивая состояние защищенности финансовой сферы².

С.Н. Меликсетян предлагает рассматривать сущность финансовой безопасности государства через призму ресурсного, системного и нормативного подходов. Так, с позиции ресурсного подхода финансовая безопасность государства — это степень защищенности финансовых интересов хозяйствующих субъектов во всех сферах финансовой системы; в соответствии с системным подходом — это достижение такого состояния финансовой, денежно-кредитной, валютной, банковской, бюджетной, налоговой, инвестиционной, таможенно-тарифной и фондовой систем, которое характеризуется устойчивостью к влиянию внутренних и внешних факторов, а применительно же к нормативному подходу финансовая безопасность предопределяет создание таких условий функционирования финансовой системы, при которых отсутствует возможность направления финансовых потоков в незакрепленные законодательством сферы их использования и сведена к минимуму возможность злоупотребления финансовыми ресурсами³.

Указанные выше и подобные подходы, казалось бы, предполагают то, что именно инновационная экономика и является залогом благополучия всех элементов финансовой безопасности, ведь все из обозначенных звеньев финансовой системы

¹ См.: Саттарова Н.А. Виды угроз финансовой безопасности // Финансовое право. 2017. № 12. С. 3, 4; Саттарова Н.А., Шохин С.О. Отдельные вопросы государственного администрирования в сфере обеспечения финансовой безопасности // Вестник Пермского ун-та. Юрид. науки. 2018. № 2. С. 167–185; Кучеров И.И. Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал рос. права. 2017. № 6. С. 69–79; Сигова М.В., Круглова И.А., Ключников И.К. Подходы к классификации и оценке перспектив финансовой безопасности // Банковское право. 2016. № 6. С. 29–35.

² См.: Саттарова Н.А. Указ. соч. С. 3, 4.

³ См.: Меликсетян С.Н. Роль органов государственного финансового контроля в обеспечении финансовой безопасности России // Международный бухгалтерский учет. 2018. № 13–14. С. 759–778.

взаимозависимы и прямо «упираются» в соответствующее экономическое развитие государства.

Вместе с тем создается впечатление, что проблемы инвестирования в инновации, интеллектуальную собственность, цифровизации экономики как будто намеренно оставляются «за бортом» научных исследований, связанных с финансовой безопасностью государства.

Так, исследуя внутренние и внешние угрозы финансовой безопасности, раскрывая особенности бюджетно-правовых механизмов ее обеспечения и анализируя зарубежный опыт применения мер финансовой безопасности, Н.А. Саттарова и С.О. Шохин как бы намеренно обходят стороной аспекты, связанные с инновационной экономикой. К факторам, непосредственно воздействующим на финансовую безопасность государства ученые вполне справедливо относят: эффективность бюджетных расходов, эффективную реализацию программ целевого финансирования, необходимость развития государственно-частного партнерства, избыточность государственного финансового контроля и др., не фокусируя внимание на первообразной — необходимости эффективного государственного и частного инвестирования в инновации и обеспечении надлежащего правового режима данных инвестиций⁴.

Отмеченный «тренд» игнорирования инвестиций в инновационное развитие экономики как важнейшего условия обеспечения финансовой безопасности вполне очевиден и в других работах ученых, оценивающих различные составляющие финансовой безопасности. Идет ли речь о правовом механизме управления рисками финансовой безопасности⁵, о бюджетной системе и ее устойчивости как основе финансовой безопасности⁶, об увеличении доходов бюджета и соответствующем налоговом контроле как факторе обеспечения финансовой безопасности⁷, об эффективной финансовой политике государства и частном внешнем долге как инструменте влияния на финансовый суверенитет и финансовую безопасность государства⁸ — об инвестициях

в инновационное развитие экономики, да и общества в целом не говорится. Хотя, на наш взгляд, концепция финансового суверенитета, затронутая Е.В. Анищенко⁹, предполагает прежде всего рассмотрение такого стратегического направления его обеспечения, как инвестиции в инновации.

В интересной работе, посвященной подходам к классификации и оценке перспектив финансовой безопасности, в которой также рассматриваются типы организации финансовой безопасности, состояние, процесс и условия обеспечения финансовой безопасности, авторы, следуя обозначенному выше «тренду» также обходят стороной вопросы инновационного развития экономики и, следовательно, инвестиций в инновации, которые, что будет показано ниже, являются официально провозглашенным, стратегическим направлением развития Российской Федерации и обеспечения ее экономической устойчивости на ближайшую перспективу¹⁰.

Отсутствует анализ аспектов, хоть как-то связанных с механизмом правового регулирования инвестиций в инновационное развитие экономики в работах, посвященных правовым проблемам финансовой безопасности Российской Федерации, где исследуются влияние теневой экономики, офшорных структур, рынка криптовалют на финансовую безопасность¹¹, процессуально-правовые средства обеспечения финансовой безопасности России¹², правовые аспекты государственной бюджетной политики, направленной на минимизацию последствий угроз финансовой безопасности¹³ и др.

Даже в специальном исследовании, посвященном планированию публичных финансов как условия обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации, в котором автор анализирует разнотипную деятельность государства по обеспечению финансовой безопасности и затрагивает аспекты, связанные со стратегическим планированием¹⁴, инвестиции в инновации как очевидный приоритет государства вновь не являются обсуждаемой темой.

⁹ См.: там же.

¹⁰ См.: Сигова М.В., Круглова И.А., Ключников И.К. Указ. соч. С. 29–35.

¹¹ См.: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы финансовой безопасности России // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 10. С. 48–54.

¹² См.: Саттарова Н.А. Процессуально-правовые средства обеспечения финансовой безопасности России // Финансовое право. 2017. № 4. С. 22, 23.

¹³ См.: Гуринович А.Г. Бюджетная политика и обеспечение финансовой безопасности страны: правовой аспект // Финансовое право. 2017. № 5. С. 18–21.

¹⁴ См.: Леднева Ю.В. Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // Финансовое право. 2018. № 11. С. 9–13.

⁴ См.: Саттарова Н.А., Шохин С.О. Указ. соч. С. 167–185.

⁵ См.: Боженко С.Я. Понятие правового механизма управления рисками финансовой безопасности // Финансовое право. 2020. № 5. С. 6–10.

⁶ См.: Вершило Т.А. К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства // Финансовое право. 2016. № 8. С. 14–18.

⁷ См.: Мигачева Е.В. Обеспечение финансовой безопасности в процессе осуществления налогового контроля // Финансовое право. 2016. № 12. С. 37–39.

⁸ См.: Анищенко Е.В. Частный внешний долг как инструмент влияния на финансовый суверенитет и финансовую безопасность Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2016. № 2. С. 8–14.

Более того, статья о слагаемых финансовой безопасности и ее правовом обеспечении, в которой рассматриваются составляющие безопасности публичных финансов, ее основные элементы и анализируется достижение баланса финансовой безопасности государства в целом при одновременной финансовой безопасности конкретных хозяйствующих субъектов¹⁵ также обходит стороной проблематику инвестиций в инновации, которая, казалось бы, логически вписывается в исследуемые автором закономерности.

Бесспорно, инвестиции в инновации, равно как и инновационное развитие, цифровизация экономики в целом не могут и не должны выступать элементом предмета исследования каждой из работ, посвященных финансовой безопасности государства, и отсутствие данного аспекта ни в коей мере не уменьшает актуальности предпринятых и обозначенных выше попыток исследования финансовой безопасности.

Тем не менее отсутствие анализа инвестиций в инновации как фактора, несомненно влияющего и на финансовую безопасность государства, и на его финансовый суверенитет практически во всех указанных выше и многих других проанализированных работах, свидетельствует о своеобразном тревожном «тренде», не в полной мере удачной и объективной призме освещения финансовой безопасности в целом.

Вместе с тем инвестициям в человеческий капитал¹⁶, в интеллектуальную собственность¹⁷, в цифровую экономику¹⁸, кибербезопасность¹⁹ в контексте

¹⁵ См.: Кучеров И. И. Указ. соч. С. 69–79.

¹⁶ См.: Alves D., Diegues T., Conceicao O. Retaining talents: Impact on innovation // Proceedings of the 15th European Conference on Management, Leadership and Governance, ECMLG. 2019. P. 36–45. DOI: 10.34190/MLG.19.078; Skawinska E., Zalewski R. Success factors of startups in the EU—a comparative study // Sustainability (Switzerland). 2020. No. 12 (19), article No. 8200. DOI: 10.3390/su12198200

¹⁷ См.: Vipin B. The Scenario of Patent Grants in Global Perspective // International Journal of Current Advanced Research. 2020. Vol. 9. Issue 4 (A). DOI: <http://dx.doi.org/10.24327/ijcar.2020.21849.4301>. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3623191> (accessed: 25.05.2021); Bonadio E., McDonagh L., Sillanpaa T. Intellectual Property Aspects of the Japan-EU Economic Partnership Agreement // International Trade Law & Regulation. 2020. No. 2. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3607202> (accessed: 25.05.2021).

¹⁸ См.: Hanna N. K. Assessing the digital economy: aims, frameworks, pilots, results, and lessons // Journal of Innovation and Entrepreneurship. 2020. No. 9 (1), article No. 16. DOI: 10.1186/s13731-020-00129-1; Bilozubenko V., Yatchuk O., Wolanin E., etc. Comparison of the digital economy development parameters in the EU countries in the context of bridging the digital divide // Problems and Perspectives in Management. 2020. No. 18 (2). P. 206–218. DOI: 10.21511/ppm.18(2).2020.18

¹⁹ См.: Khan A., Ullah M., Rehman F., Ghani A. Cyber Attacks in International Law: From Atomic War to Computer War. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3064787> (accessed: 25.05.2021).

именно финансовой безопасности посвящен целый ряд зарубежных исследований специалистов из США, КНР, государств Евросоюза и др.

Как представляется, такое внимание к корреляции инвестиций в инновации с финансовой безопасностью (равно как и финансовой устойчивостью — “*financial sustainability*”) государства вполне оправданно, тем более что в Российской Федерации для этого создано значительное количество весьма недвусмысленных, формально зафиксированных политико-правовых предпосылок, на которых, полагаем, стоит сфокусировать внимание.

ИНВЕСТИЦИИ В ИННОВАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ОБОСНОВАНИЕ ТЕЗИСА

Постулируемый тезис о том, что имеются все основания рассматривать именно инвестиции в инновации как основу финансовой безопасности государства в современных условиях подкрепляют как мировые, так и российские политико-правовые реалии, существующие официальные доктрины и стратегии, равно как и многочисленные нормативные правовые акты.

Так, Окинавская хартия Глобального информационного общества, принятая главами государств и правительств «Группы восьми» 22 июля 2000 г., рассматривает информационно-коммуникационные технологии как важнейший фактор, влияющий на формирование общества XXI в. и подтверждает направленность примкнувших к Хартии государств (в т. ч. и Российской Федерации) осуществлять руководство в продвижении усилий правительств по укреплению соответствующей политики и законодательства, стимулирующих конкуренцию и новаторство, обеспечение **экономической и финансовой стабильности**, содействующих сотрудничеству по оптимизации глобальных сетей, борьбе со злоупотреблениями, которые подрывают целостность Сети, по сокращению разрыва в цифровых технологиях, инвестированию в людей и обеспечению глобального доступа и участия в этом процессе²⁰.

В п. 6 указанной Хартии говорится о потенциальных преимуществах и значительных перспективах информационных технологий, стимулирующих конкуренцию, способствующих расширению производства, создающих и поддерживающих экономический рост и занятость. При этом в качестве важнейшей государственной задачи провозглашается как стимулирование и содействие переходу к информационному

²⁰ См.: Okinawa Charter on Global Information Society. Available at: <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/documents/charter.html> (accessed: 25.05.2021).

обществу, так и реализация его экономических, социальных и культурных преимуществ²¹.

Подобные положения содержатся и в Тунисском обязательстве (*Tunis Commitment*)²², к которому также присоединилась Российская Федерация, которое подчеркивает, что именно стремительный рост информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) может оказать позитивное воздействие на социально-экономическую ситуацию в мире, выступая мощным инструментом устойчивого развития (п. 13).

Тунисская же Программа информационного общества (*Tunis Agenda for the Information Society*)²³ говорит о негативном влиянии на мировое экономическое развитие «цифрового разрыва» между государствами (п. 7), о необходимости инвестирования (особенно развивающимся государствам и государствам с переходной экономикой) в сферу ИКТ для обеспечения финансовой стабильности (п. 14), о важности инвестиций в ИКТ не только со стороны государства, но и частного сектора (п. 19) при сохранении решающей роли все-таки государственных инвестиций в рассматриваемую сферу (п. 21). В пункте же 54 Программы говорится о важности прямых иностранных инвестиций в ИКТ и о необходимости обмена современными технологиями.

Данный вектор развития нашел непосредственное отражение и в политико-правовых реалиях Российской Федерации.

Так, в п. 63 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации²⁴ реализация масштабных инвестиционных и инновационных программ и проектов напрямую связывается с долгосрочным экономическим развитием Российской Федерации и укреплением ее национальной безопасности. Достижение же целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации предполагается осуществить в т.ч. путем ускоренного внедрения передовых российских технологических разработок (п. 67 ч. 7), интенсивного технологического обновления базовых секторов экономики (п. 67 ч. 9) и других мер, напрямую связанных с инновационным развитием. В п. 74 Стратегии подчеркивается, что для обеспечения устойчивого роста и повышения конкурентоспособности российской

экономики требуются государственное стимулирование инновационной деятельности, а научно-технологическое развитие Российской Федерации должно осуществляться в т.ч. путем создания условий и стимулов для повышения заинтересованности российского бизнеса в развитии инновационной деятельности (п. 76 ч. 4).

Таким образом, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации прямо связывает экономическую безопасность государства с инновационным развитием экономики.

Данный тезис находит свое подтверждение и при анализе целого ряда иных документов.

Особый интерес в указанном отношении представляет собой Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года²⁵, которая даже глобальное изменение климата (не говоря уже о необходимости развития инвестиций в инновации) рассматривает в качестве существенного фактора, оказывающего влияние на состояние экономической безопасности (п. 10 разд. 2). Итак, к основным вызовам и угрозам экономической безопасности (и, следовательно, финансовой безопасности как ее неотъемлемой составляющей) Стратегия относит наряду с другими угрозами отсутствие сырьевых компаний Российской Федерации среди глобальных лидеров мировой экономики (п. 12 ч. 10) и усиление международной конкуренции за кадры высшей квалификации (п. 12 ч. 22). К основным же задачам по развитию системы государственного управления, прогнозирования и стратегического планирования в сфере экономики и обеспечения ее устойчивого роста Стратегия причисляет наряду с совершенствованием механизмов бюджетного планирования совершенствование норм и нормативов применения инновационных технологий (в т.ч. технологий цифровой экономики) (п. 16 ч. 14 разд. 3), создание и устойчивое развитие перспективных высокотехнологичных секторов экономики (п. 17 ч. 3 разд. 3), поддержку высокотехнологичного малого и среднего бизнеса (п. 17 ч. 5 разд. 3) и др. Значительное внимание в Стратегии уделяется также расширению инновационного потенциала организаций, преодолению зависимости от импортных поставок высокотехнологичного оборудования, трансграничному трансферу отечественных технологий, введению в хозяйственный оборот результатов интеллектуальной деятельности и правовому регулированию рынков высокотехнологичной продукции.

Более того, к основным показателям состояния экономической безопасности в Стратегии отнесены

²¹ См.: Okinawa Charter on Global Information Society. Available at: <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2000/documents/charter.html> (accessed: 25.05.2021).

²² См.: Tunis Commitment. 18 November 2005. Available at: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/7.html> (accessed: 25.05.2021).

²³ См.: Tunis Agenda for the Information Society. 18 November 2005. Available at: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html> (accessed: 25.05.2021).

²⁴ См.: Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27, ст. 5351.

²⁵ См.: Указ Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20, ст. 2902.

доля инновационных товаров в общем объеме товаров (п. 27 ч. 17 разд. 4), доля высокотехнологичной и наукоемкой продукции в валовом внутреннем продукте (п. 27 ч. 18 разд. 4) и доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме экспорта товаров (п. 27 ч. 34 разд. 4).

Достижение высокого уровня данных показателей возможно только посредством инвестиций в инновации, которые и обеспечат как наполняемость бюджетов различных уровней, так и укрепление налогооблагаемой базы и повышение эффективности функционирования всех остальных звеньев, традиционно относимых к системе финансовой безопасности.

Следует подчеркнуть, что в Российской Федерации действует целый ряд мер, непосредственно направленных на стимулирование инвестиций в инновации, которые неизменно рассматриваются субъектами правотворческого процесса через призму как финансовой, так и экономической безопасности.

К данным мерам следует отнести государственную программу «Экономическое развитие и инновационная экономика»²⁶, бюджет которой составляет около 2 трлн руб., часть из которых предлагается использовать на развитие инновационной экосистемы, обеспечивающей привлечение инвестиций в высокотехнологичный сектор экономики. За себя также говорит и целый ряд подпрограмм указанной программы: «Стимулирование инноваций» (подпрограмма 5), «Управленческие кадры» (подпрограмма 7) и т.д.

В Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»²⁷ перед Правительством РФ при разработке соответствующего национального проекта поручается исходить из необходимости решения в т.ч. таких задач, как создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных преимущественно на основе отечественных разработок; обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров для цифровой экономики; внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах государственного управления; преобразование приоритетных отраслей экономики и социальной сферы посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений; создание комплексной системы финансирования проектов по разработке и внедрению цифровых технологий, включающей в себя венчурное финансирование и иные институты развития.

Необходимость решения данных задач с созданием для этого соответствующей инфраструктуры

²⁶ См.: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II), ст. 2162; 2021. № 48, ст. 8079.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2018. № 20, ст. 2817.

воплотилась в соответствующем национальном проекте «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”»²⁸, предусматривающем увеличение и стимулирование инвестиций на развитие цифровой экономики в целях укрепления экономической и финансовой безопасности государства.

Помимо сказанного, в Российской Федерации действуют Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года²⁹, которая непосредственно оговаривает необходимость прямой государственной поддержки и привлечение инвестиций в развитие искусственного интеллекта, а также Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы³⁰, которая связывает ключевые национальные интересы Российской Федерации с формированием новых рынков, основанных на использовании информационно-коммуникационных технологий, с выходом российской инновационной продукции на зарубежные рынки и с увеличением ВВП за счет цифровизации экономики.

Немаловажное значение в обосновании тезиса о роли инвестиций в инновации как основы финансовой безопасности государства имеют положения Федерального закона «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³¹ и Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»³² в части расширения практики грантового финансирования науки.

Гранты – универсальная форма финансирования науки, которые могут предоставляться за счет как публичных, так и частных вложений. Гранты, как правило, обеспечивают проведение научных исследований в новых и передовых областях, в общем в тех, которые не может поддерживать государство на постоянной основе. Именно гранты дают возможность осуществить развитие экономики на прорывных направлениях.

Основная дискуссия среди представителей науки и правоприменителей, разгоревшаяся вокруг грантов, касалась вопроса о том, нужно ли ограничить

²⁸ См.: Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 г. № 7) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://digital.gov.ru>. (дата обращения: 25.05.2021).

²⁹ См.: Указ Президента РФ от 10.10.2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 41, ст. 5700.

³⁰ См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20, ст. 2901.

³¹ См.: СЗ РФ. 2017. № 31 (ч. I), ст. 4765.

³² См.: СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137.

грантовую поддержку только некоммерческой сферой. Так, многие авторы, перечисляя области для данной формы финансирования, называли образование, искусство, культуру, науку, охрану окружающей среды, физическую культуру, спорт и т.д. Однако, насколько данные сферы можно считать некоммерческими? С одной стороны, наука, казалось бы, является ярким примером той области, которая не связана с коммерцией; с другой — это не так. Во-первых, научные исследования могут иметь утилитарный характер и проводиться с целью разработки какого-либо нового товара; во-вторых, научные исследования могут осуществляться коммерческими юридическими лицами и, наоборот, носить фундаментальный характер; в-третьих, насколько обоснован разрыв между наукой и производством? Будет ли эффективным финансировать научно-исследовательские проекты, не связанные с их внедрением?

Обозначенная выше дискуссия привела к внесению в 2011 г. поправок в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (далее — Закон о науке). Так, Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ был принят ряд изменений и дополнений, ориентированных на коммерциализацию научных результатов, что означает деятельность по вовлечению их в *экономический оборот*³³. В Законе о науке появилось новое понятие «инновационный проект», который определен как комплекс направленных на достижение экономического эффекта мероприятий по осуществлению инноваций, в т.ч. по коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов. Соответственно, инновационный проект можно считать симбиозом научной и инвестиционной деятельности, целью которой является получение прибыли. Кроме того, из Закона о науке следует, что научные гранты могут предоставляться, в т.ч. и коммерческим юридическим лицам. Прямого запрета на грантовое финансирование за счет публичных денежных фондов коммерческих организаций не установлено и в Бюджетном кодексе РФ. Таким образом, можно утверждать, что в Российской Федерации разрешена грантовая поддержка коммерческих проектов в сфере науки.

Изложенное выше позволяет сформулировать несколько выводов.

1. Под инвестициями в финансовые инновации следует понимать возвратные и безвозвратные вложения (денежные и иные) в человеческий капитал и его развитие, формирование информационно-коммуникационных технологий, цифровизацию экономики, информационную безопасность,

совершенствование механизмов управления и в иные сопредельные сферы.

Их целью служит сокращение до минимума уязвимости финансового механизма от экономических кризисов, снижение цикличности производственных процессов, ошибок планового и организационного характера, противоправных деяний, недружественной политики правительственных структур иностранных государств, преодоления последствий климатических, биологических и иных неблагоприятных факторов объективного характера.

2. Проблемы в обеспечении финансовой безопасности государства складываются из несовершенства правового регулирования отношений внутри отдельных элементов хозяйственного механизма, отставания регулятивных и правоохранительных инструментов управления от потребностей экономической практики, реликты ручного руководства производственными процессами. Инновации в сфере финансов призваны создать режим автоматического исключения из практики как нарушений финансовой безопасности, так и причин их порождающих. Инвестиции в инновации являются не только важнейшим условием развития национальной экономики в целом, но и залогом **финансовой безопасности** государства, равно как и реализации национальных интересов в сфере ее обеспечения.

ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ КАК ПОТЕНЦИАЛЬНАЯ УГРОЗА ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глобальный тренд инвестиций в инновации существует уже более 20 лет и за этот период многие государства показали разные результаты, которые либо упрочили, либо значительно сократили, а в отдельных случаях и преодолели разрывы в развитии национальных экономик и устранили технологическое отставание (*digital divide*).

Одним из важнейших показателей в сфере эффективности инвестиций в инновации, капитализации знаний и коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, их использования в реальном секторе экономики может служить патентная активность государства.

Согласно данным Всемирной организации интеллектуальной собственности (*World Intellectual Property Organization*), в 2018 г. было подано 3.3 млн заявок на получение патентов, число которых увеличилось по сравнению с 2017 г. на 5.2%³⁴. Данный рост (равно как

³³ См.: Федеральный закон от 21.07.2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”» // СЗ РФ. 2011. № 30, ст. 4602.

³⁴ См.: World Intellectual Property Indicators. Available at: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2019-chapter1.pdf (accessed: 25.05.2021).

и само огромное число заявок) объясняется активностью КНР, в которой было подано только на 160 000 заявок больше, нежели в 2017 г., Европейской патентной организации (годовой прирост заявок в количестве 7812), Республики Кореи (прирост — 5217 заявок) и Индии (прирост в 3473 заявки). Нельзя не отметить, что именно КНР получила 46,4% из всех заявок на патент в мире. Далее места распределились в следующей последовательности — США, Япония, Республика Корея, Европейская патентная организация, ФРГ, Индия и Российская Федерация³⁵.

Безусловно, Российская Федерация входит в топ 10 мировых центров по регистрации патентных заявок и ей в этом отношении «проигрывают» Канада и Австралия. Однако для государства, которое позиционирует себя как мировой глобальный центр силы, данная позиция в рейтинге, на наш взгляд, скорее неутешительная. Тем более, если проанализировать разрыв в абсолютных показателях. Так, если в КНР в 2018 г. было зарегистрировано 1 542 002 заявки, в США — 597 141, в Японии — 313 567, в Республике Корея — 209 992, в Европейском патентном офисе — 174 397, в ФРГ — 67 898, в Индии — 50 055, то в Российской Федерации — только 37 957 заявок — лишь немногим больше, чем у Канады и Австралии. Иными словами, по данным показателям мы отстаем от КНР более чем в 40 раз, от США более чем в 15 раз, от Японии более чем в восемь раз.

Отставание от государств Евросоюза также существенное, тем более, если принять во внимание возможность суммирования количества заявок, поданных в Европейский патентный офис и заявок, поданных в государствах Евросоюза (включая беспорядочного лидера — ФРГ), а также число европейцев — нерезидентов, патентующих свои изобретения в тех же США, Японии, Республике Корея, в Российской Федерации и т.д.

Число нерезидентов, которые подали заявки на патент в Российской Федерации, от общего числа заявок — 34,3%. Данный показатель, с одной стороны, свидетельствует о притоке заявок от резидентов других государств, что в принципе хорошо, с другой — говорит о том, что резидентами Российской Федерации в 2018 г. было подано лишь около 13 000 заявок.

Понятно, что данные показатели есть лишь обобщающая информация, которая для большей репрезентативности должна подвергнуться и детальному анализу, но, тем не менее, как справедливо подчеркивается на сайте Всемирной организации интеллектуальной собственности, «авторитетные статистические данные в области интеллектуальной собственности (ИС) являются важным инструментом для понимания

³⁵ См.: World Intellectual Property Indicators. Available at: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2019-chapter1.pdf (accessed: 25.05.2021).

тенденций в сфере коммерческой деятельности и развития технологий в мире»³⁶.

Следует также понимать, что отставание в сфере инновационных разработок, равно как и коммерциализации результатов т.н. «творческого предпринимательства», чревато нарастающей динамикой разрыва с лидерами в данной сфере, когда новые технологии разрабатываются и внедряются на базе уже существующих решений.

В отмеченной связи вполне оправдан мировой опыт, в соответствии с которым все большее значение в международных отношениях придается соглашениям и договорам в сфере интеллектуальной собственности³⁷, компании вне зависимости от их размера оцениваются, исходя из активов в сфере интеллектуальной собственности³⁸, а инновационный потенциал государств — через призму его человеческого капитала³⁹.

Неудержимый мировой прогресс в сфере инновационного развития, помимо очевидных преимуществ в сфере повышения качества жизни людей, энерго- и ресурсосбережения, мобильности передовых технологий и доступности результатов лучших мировых технологических решений, таит в себе и немало опасностей. Одна из них — прямая угроза финансово-экономической независимости и самостоятельности тех государств, которые не окажутся в связке лидеров инновационных технологий.

* * *

Изложенное выше предопределяет три комплексных направления развития государств, стремящихся обеспечить финансовый суверенитет и финансовую безопасность:

рассматривать энтропию в сфере финансов не столько в ключе злого умысла коррупционеров, иных корыстных правонарушителей, но и как естественное следствие постоянного усложнения социально-экономических условий развития общества, непредсказуемого течения хозяйственно-финансовой жизни;

активизировать создание прорывных технологий, решений, инновационных разработок во всех сферах общественной жизни с одновременной коммерциализацией полученных результатов посредством, в том числе, эффективной инфраструктуры развития и правового обеспечения интеллектуальной собственности;

³⁶ Intellectual Property Statistics. Available at: <https://www.wipo.int/ipstats/ru/index.html> (accessed: 25.05.2021).

³⁷ См.: Bonadio E., McDonagh L., Sillanpaa T. Op. cit.

³⁸ См.: Dosso M., Vezzani A. Firm market valuation and intellectual property assets // Industry and Innovation. 2020. No. 27 (7). P. 705–729. DOI: 10.1080/13662716.2019.1685374

³⁹ См.: Alves D., Dieguez T., Conceicao O. Op. cit. P. 36–45.

привлекать и активно использовать уже существующие разработки и технологии, приобретая права на их результаты созданием привлекательных условий коммерциализации и внедрения в жизнь.

Реализация данных направлений развития, вне всякого сомнения, требует масштабных, последовательных и эффективных инвестиций в инновации.

Вновь мы с неизбежностью приходим к тому, что инвестиции в инновации — насыщенный тренд, который отвечает не только и не столько за качество жизни, сколько за место конкретного государства в иерархии лидеров (или аутсайдеров) глобального мира, что однозначно свидетельствует не только о его финансовой устойчивости и безопасности, но и о финансовом (и любом ином) суверенитете в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Анищенко Е.В.* Частный внешний долг как инструмент влияния на финансовый суверенитет и финансовую безопасность Российской Федерации // *Безопасность бизнеса*. 2016. № 2. С. 8–14.
2. *Боженок С.Я.* Понятие правового механизма управления рисками финансовой безопасности // *Финансовое право*. 2020. № 5. С. 6–10.
3. *Вершило Т.А.* К вопросу об устойчивости бюджетной системы как основы финансовой безопасности государства // *Финансовое право*. 2016. № 8. С. 14–18.
4. *Гуринович А.Г.* Бюджетная политика и обеспечение финансовой безопасности страны: правовой аспект // *Финансовое право*. 2017. № 5. С. 18–21.
5. *Кучеров И.И.* Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // *Журнал рос. права*. 2017. № 6. С. 69–79.
6. *Леднева Ю.В.* Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // *Финансовое право*. 2018. № 11. С. 9–13.
7. *Меликсетян С.Н.* Роль органов государственного финансового контроля в обеспечении финансовой безопасности России // *Международный бухгалтерский учет*. 2018. № 13–14. С. 759–778.
8. *Мигачева Е.В.* Обеспечение финансовой безопасности в процессе осуществления налогового контроля // *Финансовое право*. 2016. № 12. С. 37–39.
9. *Саттарова Н.А.* Виды угроз финансовой безопасности // *Финансовое право*. 2017. № 12. С. 3, 4.
10. *Саттарова Н.А.* Процессуально-правовые средства обеспечения финансовой безопасности России // *Финансовое право*. 2017. № 4. С. 22, 23.
11. *Саттарова Н.А., Шохин С.О.* Отдельные вопросы государственного администрирования в сфере обеспечения финансовой безопасности // *Вестник Пермского ун-та. Юрид. науки*. 2018. № 2. С. 167–185.
12. *Сигова М.В., Круглова И.А., Ключников И.К.* Подходы к классификации и оценке перспектив финансовой безопасности // *Банковское право*. 2016. № 6. С. 29–35.
13. *Хабриева Т.Я.* Правовые проблемы финансовой безопасности России // *Вестник экономического правосудия Российской Федерации*. 2016. № 10. С. 48–54.
14. *Alves D., Dieguez T., Conceicao O.* Retaining talents: Impact on innovation // *Proceedings of the 15th European Conference on Management, Leadership and Governance, ECMLG*. 2019. P. 36–45. DOI: 10.34190/MLG.19.078
15. *Bilozubenko V., Yatchuk O., Wolanin E., etc.* Comparison of the digital economy development parameters in the EU countries in the context of bridging the digital divide // *Problems and Perspectives in Management*. 2020. No. 18 (2). P. 206–218. DOI: 10.21511/ppm.18(2).2020.18
16. *Bonadio E., McDonagh L., Sillanpaa T.* Intellectual Property Aspects of the Japan-EU Economic Partnership Agreement // *International Trade Law & Regulation*. 2020. No. 2. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3607202> (accessed: 25.05.2021).
17. *Dosso M., Vezzani A.* Firm market valuation and intellectual property assets // *Industry and Innovation*. 2020. No. 27 (7). P. 705–729. DOI: 10.1080/13662716.2019.1685374
18. *Hanna N.K.* Assessing the digital economy: aims, frameworks, pilots, results, and lessons // *Journal of Innovation and Entrepreneurship*. 2020. No. 9 (1), article No. 16. DOI: 10.1186/s13731-020-00129-1
19. *Khan A., Ullah M., Rehman F., Ghani A.* Cyber Attacks in International Law: From Atomic War to Computer War. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3064787> (accessed: 25.05.2021).
20. *Skawinska E., Zalewski R.* Success factors of startups in the EU—a comparative study // *Sustainability (Switzerland)*. 2020. No. 12 (19), article No. 8200. DOI: 10.3390/su12198200
21. *Vipin B.* The Scenario of Patent Grants in Global Perspective // *International Journal of Current Advanced Research*. 2020. Vol. 9. Issue 4 (A). DOI: <http://dx.doi.org/10.24327/ij-car.2020.21849.4301>. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3623191> (accessed: 25.05.2021).

REFERENCES

1. *Anishchenko E.V.* Private external debt as an instrument of influence on financial sovereignty and financial security of the Russian Federation // *Business security*. 2016. No. 2. P. 8–14 (in Russ.).
2. *Bozhenok S. Ya.* The concept of a legal mechanism for managing financial security risks // *Financial Law*. 2020. No. 5. P. 6–10 (in Russ.).
3. *Vershilo T.A.* On the issue of the stability of the budget system as the basis of the financial security of the state // *Financial Law*. 2016. No. 8. P. 14–18 (in Russ.).
4. *Gurinovich A.G.* Budgetary policy and ensuring the financial security of the country: a legal aspect // *Financial Law*. 2017. No. 5. P. 18–21 (in Russ.).
5. *Kuchеров I.I.* The components of financial security and its legal support // *Journal of Russian law*. 2017. No. 6. P. 69–79 (in Russ.).
6. *Ledneva Yu. V.* Planning of public finances as a condition for ensuring financial security of the Russian Federation // *Financial Law*. 2018. No. 11. P. 9–13 (in Russ.).

7. *Meliksetyan S.N.* The role of state financial control bodies in ensuring Russia's financial security // *International accounting*. 2018. No. 13–14. P. 759–778 (in Russ.).
8. *Migacheva E.V.* Ensuring financial security in the process of tax control // *Financial Law*. 2016. No. 12. P. 37–39 (in Russ.).
9. *Sattarova N.A.* Types of threats to financial security // *Financial Law*. 2017. No. 12. P. 3, 4 (in Russ.).
10. *Sattarova N.A.* Procedural and legal means of ensuring financial security of Russia // *Financial Law*. 2017. No. 4. P. 22, 23 (in Russ.).
11. *Sattarova N.A., Shokhin S.O.* Certain issues of state administration in the field of financial security // *Herald of the Perm University. Legal sciences*. 2018. No. 2. P. 167–185 (in Russ.).
12. *Sigova M.V., Kruglova I.A., Klyuchnikov I.K.* Approaches to classification and assessment of prospects for financial security // *Banking Law*. 2016. No. 6. P. 29–35 (in Russ.).
13. *Khabrieva T. Ya.* Legal problems of financial security of Russia // *Herald of Economic Justice of the Russian Federation*. 2016. No. 10. P. 48–54 (in Russ.).
14. *Alves D., Dieguez T., Conceicao O.* Retaining talents: Impact on innovation // *Proceedings of the 15th European Conference on Management, Leadership and Governance, ECMLG*. 2019. P. 36–45. DOI: 10.34190/MLG.19.078
15. *Bilozubenko V., Yatchuk O., Wolanin E., etc.* Comparison of the digital economy development parameters in the EU countries in the context of bridging the digital divide // *Problems and Perspectives in Management*. 2020. No. 18 (2). P. 206–218. DOI: 10.21511/ppm.18(2).2020.18
16. *Bonadio E., McDonagh L., Sillanpaa T.* Intellectual Property Aspects of the Japan-EU Economic Partnership Agreement // *International Trade Law & Regulation*. 2020. No. 2. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3607202> (accessed: 25.05.2021).
17. *Dosso M., Vezzani A.* Firm market valuation and intellectual property assets // *Industry and Innovation*. 2020. No. 27 (7). P. 705–729. DOI: 10.1080/13662716.2019.1685374
18. *Hanna N.K.* Assessing the digital economy: aims, frameworks, pilots, results, and lessons // *Journal of Innovation and Entrepreneurship*. 2020. No. 9 (1), article No. 16. DOI: 10.1186/s13731-020-00129-1
19. *Khan A., Ullah M., Rehman F., Ghani A.* Cyber Attacks in International Law: From Atomic War to Computer War. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3064787> (accessed: 25.05.2021).
20. *Skawinska E., Zalewski R.* Success factors of startups in the EU—a comparative study // *Sustainability (Switzerland)*. 2020. No. 12 (19), article No. 8200. DOI: 10.3390/su12198200
21. *Vipin B.* The Scenario of Patent Grants in Global Perspective // *International Journal of Current Advanced Research*. 2020. Vol. 9. Issue 4 (A). DOI: <http://dx.doi.org/10.24327/ij-car.2020.21849.4301>. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3623191> (accessed: 25.05.2021).

Сведения об авторах

ЗАПОЛЬСКИЙ Сергей Васильевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, экс-судья в составе Экономического Суда СНГ от Российской Федерации, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

СУБОЧЕВ Виталий Викторович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры правовых основ управления МГИМО (Университет) МИД России; 119454 г. Москва, пр-т Вернадского, д. 76

Authors' information

ZAPOLSKY Sergey V. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, ex-judge in the Economic Court of the CIS from the Russian Federation, chief researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

SUBOCHEV Vitaly V. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Legal Foundations of Administration, MGIMO-University; 76 Vernadskogo ave., 119454 Moscow, Russia

ПРАВОВАЯ ФОРМА ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

© 2022 г. В. В. Кикавец

Российский государственный университет правосудия, г. Москва

E-mail: viking0071@mail.ru

Поступила в редакцию 12.04.2021 г.

Аннотация. Проведенное исследование акцентирует внимание на ключевой проблеме публичных закупок – обеспечение публичного интереса путем эффективного расхода бюджетных средств. В развитие теории и практики финансового обеспечения публичных закупок в статье рассматривается контракт, заключаемый по итогам осуществления публичных закупок, как правовая форма финансового обеспечения публичных закупок. Анализ Бюджетного кодекса РФ в части расходного обязательства в совокупности с ключевыми признаками контракта позволил сформулировать авторское понятие «бюджетный контракт». Обосновывается приоритет норм финансового права в целях обеспечения публичного интереса, что находит отражение в ряде императивных норм, таких как, например, иммунитет бюджета и т.д. Введение персональной финансовой ответственности должностных лиц заказчика, действия (бездействие) которых подтверждено вступившим в силу решением суда, позволит не только обеспечить публичный интерес, но и эффективно расходовать бюджетные средства.

Ключевые слова: финансовое право, публичные закупки, публичный интерес, правовая форма, бюджетный контракт, контрактная система в сфере закупок, персональная финансовая ответственность.

Цитирование: Кикавец В.В. Правовая форма финансового обеспечения публичных закупок // Государство и право. 2022. № 3. С. 89–98.

DOI: 10.31857/S102694520014329-2

LEGAL FORM OF FINANCIAL SUPPORT OF PUBLIC PROCUREMENT

© 2022 V. V. Kikavets

Russian State University of Justice Moscow, Moscow

E-mail: viking0071@mail.ru

Received 12.04.2021

Abstract. The conducted research focuses on the key problem of public procurement – securing public interest through efficient spending of budget funds. In developing the theory and practice of financial support for public procurement, the article considers a contract concluded following the results of public procurement as a legal form of financial support for public procurement. The analysis of the norms of the Budget Code of the Russian Federation in terms of the expenditure obligation, together with the key features of the contract, made it possible to formulate the author’s concept of a “budget contract”. The priority of the norms of Financial Law in order to ensure public interest is justified, which is reflected in a number of mandatory norms, such as, for example, budget immunity, etc. Introduction of personal financial responsibility of the customer’s officials, actions (inaction) which is confirmed by the court decision that has entered into force, will not only ensure public interest, but also effectively spend budget funds.

Key words: Financial Law, public procurement, public interest, legal form, budget contract, procurement contract system, personal financial responsibility.

For citation: Kikavets, V.V. (2022). Legal form of financial support of public procurement // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 89–98.

Эффективности расхода бюджетных средств, в т.ч. в процессе финансирования публичных закупок, государством уделяется большое внимание, ибо бюджетные средства ограничены. Значительное увеличение числа нарушений в сфере публичных закупок свидетельствует о необходимости учета норм бюджетного законодательства в указанной сфере, особенно в процессе массового развития цифровой экономики¹.

Рассмотрение правовой формы финансового обеспечения публичных закупок начнем с раскрытия сущности и содержания понятия «правовая форма». Исторически, начиная со становления советского права, когда идеология превалировала над социальной сущностью правовой формы, последняя не могла способствовать развитию экономики страны, поскольку являлась ее (экономики) зеркальным отражением². Немногим позднее советские ученые рассматривали правовую форму как одну из составляющих государственной деятельности, обеспечивающую процесс социального регулирования в части споров и столкновения противоположных интересов³.

В Российской Федерации правовые формы в сочетании с неправовыми продолжают рассматриваться как «часть организационной деятельности государства, при этом содержанием правоуправленческой формы охватывается комплекс задач, решаемых ранее в процессе правоисполнительной и организационно-распорядительной деятельности»⁴.

В диссертационном исследовании Ю.Б. Батурина дала авторское определение правовой формы, под которой предложила понимать «юридическую комплексную категорию, осуществляющую опосредование различных неправовых общественных явлений, нуждающихся в юридической регламентации, а также служащую каркасом внутри самого права, объединяющим (цементирующим) различные элементы, входящие в право. При этом

комплексный характер понятия «правовая форма» выражается в том, что, с одной стороны, она представляет собой устойчивую и объективно необходимую связь между составляющими и образующими право в целом, а с другой стороны, она связывает право с неправовыми явлениями, нуждающимися в юридической регламентации»⁵.

Наиболее удачным полагаем определение правовой формы, представленное М.Н. Марченко: через раскрытие категории «форма»; выражение «внутренней связи и способа организации, взаимодействия элементов и процессов как между собой, так и с внешними условиями»; совокупность средств, методов и способов, с помощью которых в обществе решаются те или иные задачи, касающиеся в т.ч. государства и права⁶.

По нашему мнению, под правовой формой финансового обеспечения публичных закупок допустимо рассматривать в т.ч. документ, фиксирующий сделку (гражданско-правовой договор) сторон, определяющий их права и обязанности. Поскольку одна из сторон обеспечивает публичный интерес за счет соответствующего бюджета, правовая форма гражданско-правового договора дополнительно регламентируется нормами, обеспечивающими не только объективную и устойчивую связь сторон, но и максимальную защиту реализации публичного интереса, при этом сам гражданско-правовой договор именуется контрактом.

Согласно норме ст. 6 БК РФ⁷ бюджет представляет собой форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Поскольку финансирование закупок осуществляется за счет бюджетных средств, иных источников финансирования публичного интереса у государства не имеется.

В рамках норм п. 2 ст. 72 и п. 3 ст. 219 БК РФ заказчик принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств путем заключения контрактов, иных договоров с физическими или юридическими лицами, включая индивидуальных предпринимателей.

В соответствии с требованиями нормы п. 3 ст. 219 БК РФ получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств путем заключения контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными

¹ См.: *Tsindeliani I., Gorbunova O., Vershilo T., etc.* Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy // *Informatologia*. 2019. Vol. 52. No 1–2. P. 17–27.

² См.: *Исаев И.А.* Проблемы правовой формы в советской юридической науке 20-х годов // *Правоведение*. 1983. № 2. С. 18–26.

³ См.: *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972; *Пашуканис Е.Б.* Общая теория права и марксизм // *Пашуканис Е.Б.* Избр. произв. по общей теории права и государства. М., 1980. С. 90; *Горшенев В.М.* Правовые формы деятельности в общенародном государстве. Харьков, 1985.

⁴ *Байтин М.И.* Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Саратов, 2001. С. 143; *Масальщина С.В.* Юридические формы государственной деятельности в условиях политико-правовой модернизации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 3, 4.

⁵ *Батурина Ю.Б.* Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 8.

⁶ См.: *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 505, 506.

⁷ См.: СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823.

предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением. Норма п. 2 ст. 72 БК РФ предписывает заказчикам заключать контракты в соответствии с планом-графиком закупок, сформированным и утвержденным установленным порядком, с последующей оплатой в пределах выделенных лимитов бюджетных обязательств.

В п. 3 ст. 72 БК РФ предусмотрены исключения из общего правила, согласно которым получатель бюджетных средств вправе заключать контракты на срок, превышающий срок действия лимитов бюджетных обязательств. Например, заказчики вправе заключать контракты в 2019 г. со сроком принятия и исполнения обязательств в 2020 г. и плановом периоде – 2021 и 2022 гг. в пределах выделенных лимитов бюджетных обязательств⁸.

Начиная с 2016 г. в целях минимизации рисков возникновения задолженности по оплате контрактного обязательства заказчиком в рамках требований ст. 157 ГК РФ (Часть первая)⁹ рекомендовано включать в контракт отлагательное условие, согласно которому выполнение контрактных обязательств контрагентом начинается исключительно после получения от заказчика уведомления о доведении (утверждении) объема прав на принятие и (или) исполнение обязательств, позволяющего оплатить контракт без изменения его условий в соответствующем году¹⁰.

При сокращении лимитов бюджетных обязательств заказчик вправе согласовать новые условия контракта, включая цену и (или) сроки его исполнения, а также количество товара, объем работы или услуги, предусмотренные контрактом, в соответствии с Методикой (п. 6 ч. 1 ст. 95 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹¹ (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ))¹².

⁸ См.: письмо Минфина России от 30.12.2019 г. № 09-04-06/103748 (в ред. от 23.01.2020 г. № 09-04-06/3771) «О разъяснении порядка принятия бюджетных обязательств на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на основании государственных контрактов» (в официальных источниках опубликовано не было).

⁹ См.: СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5053.

¹⁰ См.: письмо Минфина России от 25.03.2015 г. № 02-02-04/16546 «Об исполнении обязательств по заключенным государственным контрактам, договорам, соглашениям, подлежащим в соответствии с условиями указанных контрактов оплате в 2016 году и (или) 2017 годах, а также принятии новых обязательств на срок, превышающий срок действия доведенных лимитов бюджетных обязательств» (в официальных источниках опубликовано не было).

¹¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5179.

¹² Методика утверждена постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1090 «Об утверждении методики сокращения количества товаров, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта» // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII), ст. 6433.

Бюджетным или автономным учреждениям, заключающим контракты за счет субсидий на выполнение государственного задания или иных целевых субсидий предписано включать в контракт обязательное условие о возможности изменения по соглашению сторон размера и (или) сроков оплаты и (или) объема товаров, работ, услуг по контракту в случае уменьшения заказчику ранее доведенных в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств на предоставлен субсидии (п. 5 ст. 78¹ БК РФ).

Изложенное выше явствует, что заключенный по итогам осуществления публичных закупок контракт, является одним из способов исполнения бюджетных расходов, а положения Бюджетного кодекса РФ применяются к публичным закупкам как к одной из форм расхода бюджета. При этом заказчик вправе заключать контракты в период отзыва лимитов бюджетных обязательств в целях их приведения в соответствие с законом (решением) о бюджете. Стоимость таких контрактов не может превышать объем принимаемых бюджетных обязательств, поставленных на учет в порядке, установленном финансовым органом.

Представляет интерес правовая природа контракта, заключаемого в рамках публичных закупок. С одной стороны, приобретение государством через своих представителей (заказчиков) материальных благ за счет бюджета осуществляется на основании сделок, регулируемых нормами гражданского законодательства. С другой – оплата приобретенных благ осуществляется за счет бюджетных средств, которые необходимо контролировать должным образом (соблюдение целевого использования бюджетных средств и достижение поставленных целей публичных закупок). Указанное возможно реализовать в рамках бюджетного контроля (государственного финансового контроля).

Нашу позицию подтверждает точка зрения С.В. Запольского, который полагает некорректным размежевание публичного и частного права путем четкого и безапелляционного отраслевого деления, поскольку весь финансово-правовой массив делится на публичную и частную составляющие, ограниченно дополняющие друг друга¹³. Позиция, безусловно, корректная, т.к., с одной стороны, отношения «власть – подчинение», с другой – диспозитивизм гражданско-правовых отношений в процессе выполнения контрактных обязательств. Так или иначе заказчик в рамках контракта принимает на себя именно финансовое

¹³ См.: *Запольский С. В.* Основы соотношения публично-го и частного в правовом регулировании финансовых отношений // Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений: материалы Междунар. науч.-практ. конф. М., 2012. С. 9–21.

обязательство — за счет средств соответствующего бюджета провести оплату поставленных и надлежащим образом принятых товаров, работ или услуг.

Действительно, полагать, что контракт — это гражданские (имущественные) отношения, построенные на отношении «власти и подчинения», не совсем верно, поскольку данная точка зрения не учитывает сущность финансовых отношений как до момента заключения контракта, так и в процессе исполнения контрактных обязательств, включая финансовый контроль и аудит.

Применение норм гражданского законодательства не самостоятельно (не возникает как воля сторон сделки), поскольку в публичных закупках оно является следствием, возникшем после отношений, урегулированных нормами финансового права (с учетом последующего продолжения в процессе финансового контроля). Это свидетельствует о важности правильного понимания и определения правового статуса используемых заказчиком финансовых средств. Между заказчиком и хозяйствующим субъектом в процессе заключения, исполнения и оплаты контракта возникают гражданские правоотношения, являющиеся продолжением публичных (финансовых) отношений, направленных на повышение результативности ранее возникшего бюджетного правоотношения между главным распорядителем бюджетных средств (орган власти) и получателем бюджетных средств (заказчик) в части планирования расходной части бюджета, утверждения государственного задания, согласования плана финансово-хозяйственной деятельности, плана-графика закупок, доведение лимитов бюджетных обязательств или соответствующих субсидий.

Таким образом, оформленные в рамках норм гражданского законодательства контрактные отношения направлены на достижение результативности, в т.ч. ранее возникших финансовых правоотношений. Используемая в закупках модель контракта должна учитывать сущность финансовых отношений, таких как достижение изначальной цели (цели закупки, а не предмета контракта), реализацию казначейского сопровождения, финансового контроля и т.д.

Наша позиция согласуется с мнением Н.А. Саттаровой, которая также полагает недостаточным акцент внимания на гражданско-правовом аспекте цены контракта, поскольку категория «цена» — это категория финансового права, о чем свидетельствует правовой режим тарифов, налоговой ставки и т.д.¹⁴ Развивая данную позицию, ученый конкретизирует, что в процессе централизованного

государственного ценообразования ключевым элементом цены всегда является себестоимость продукции¹⁵.

Только финансовое законодательство способно обеспечить соответствие полученного по контракту результата цели и параметрам, заложенным в процессе планирования публичной потребности, цели и результаты использования бюджетных средств.

Следует отметить, что цена получаемых заказчиком товаров, работ, услуг фундаментально встроена в публичные закупки, выражая, по сути, пропорцию стоимости и полезности обмена между заказчиком и контрагентом. Контракт обязан обеспечивать не только распределение рисков между сторонами контракта, но и формирование ценового партнерства. Получение оптимальной цены или снижение цены для заказчика возможно при оптимизации процесса заключения и исполнения контрактов, предполагающих не только справедливое распределение рисков сторон, но и широкий спектр применения формул цены, унификацию требований, использование цифровых технологий.

Федеральным законом № 44-ФЗ предусмотрено, что исполнение контрактного обязательства (ключевой этап публичных закупок) включает в себя комплекс мер, направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком: приемку контрактного обязательства; оплату выполненного обязательства заказчиком; взаимодействие заказчика с контрагентом при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения сторонами контракта его условий.

Актуальным остается вопрос о принадлежности споров, возникающих в правоприменительной практике сферы закупок. Рассмотрение таких споров осуществляется судами в рамках гражданского законодательства, а результаты споров в большинстве случаев влекут за собой риски применения к заказчикам мер ответственности и, как следствие, дополнительных расходов бюджетов, наносящих существенный ущерб бюджетам бюджетной системы Российской Федерации. В предписаниях о возмещении ущерба, как правило, указываются суммы невыполненного контрактного обязательства, т.е. суммы неправомерно использованных бюджетных средств. Вместе с тем необходимо отметить, что бюджетное законодательство

¹⁴ См.: Саттарова Н.А. О правовых аспектах ценообразования // Финансовое право. 2010. № 5. С. 16.

¹⁵ См.: Саттарова Н.А. Государственное регулирование ценообразования и государственные услуги: некоторые вопросы правового регулирования // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях): сб. науч. тр. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф. Саратов, 2 июня 2010). Саратов, 2010. С. 173–176.

не только не раскрывает понятие «ущерб бюджету» или «ущерба публично-правовому образованию», но и не определяет методики расчета размера причиненного ущерба.

В 2013 г. в рамках развития системы государственного финансового контроля было обозначено закрепление мер принуждения за каждое нарушение в сфере закупок, влекущее нанесение финансового ущерба публично-правовому образованию¹⁶. В 2019 г. были внесены изменения в бюджетное законодательство¹⁷, однако в части мер принуждения для заказчиков ничего не поменялось, несмотря на то что они бюджетным законодательством признаются лицами, совершившими бюджетное нарушение. При этом заказчики прямо не названы в качестве участников бюджетного процесса, к которым применяются меры бюджетного принуждения. С нашей точки зрения, целесообразным представляется необходимым внесение изменений в ст. 152 БК РФ в части закрепления заказчиков в качестве участников бюджетного процесса, параллельно дополнив п. 1. ст. 306² БК РФ мерами принуждения, применяемыми к заказчикам.

Данные изменения необходимы по причине того, что применение норм гражданского законодательства, регламентирующих понятие вреда, убытков, ущерба, упущенной выгоды, в рамках бюджетных (публичных) правоотношений не просто затруднено, а практически невозможно. Указанное связано с тем, что определение сумм ущерба путем установления в денежном выражении негативных последствий бюджетного нарушения, как правило, имеет субъективный характер и без привлечения судебных органов в каждом случае начисления ущерба невозможно.

Актуальным по-прежнему остается определение правового статуса не только «бюджетных средств», но «средств, выделенных из бюджета». «Принципиальной разницей является то, что лицо, не обладающее статусом получателя бюджетных средств, несет ответственность за достижение цели бюджетного финансирования, которая определяется в документах, заключаемых с получателями бюджетных средств (контракт, иной гражданско-правовой договор)»¹⁸.

¹⁶ См.: распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 г. № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года» // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. II), ст. 219.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 26.07.2019 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // СЗ РФ. 2019. № 30, ст. 4101.

¹⁸ Уголовно-правовая охрана бюджетных средств / под общ. ред. Н.И. Пикурова и Е.Н. Карабановой. М., 2016. С. 13.

В контракте, заключенном в процессе публичных закупок, акцент делается не столько на «бюджетные средства», сколько на «средства, выделенные из бюджета», т.к. в роли заказчика выступают не только органы государственной власти, казенные учреждения, но и бюджетные, автономные учреждения, не названные в качестве участников бюджетного процесса, что не позволяет применить к последним меры бюджетного принуждения.

Исполнение бюджета по расходам предусматривает несколько этапов, одним из которых является принятие получателем бюджетных средств бюджетных обязательств путем заключения контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением. При этом отметим, что контракт сам по себе не есть основание для санкционирования оплаты денежных обязательств¹⁹. В письме Минфина России отмечено, что «контракт хотя и является формой двусторонней сделки, но правоотношения, возникающие при заключении и исполнении такого договора, регулируются не только гражданским законодательством, но и бюджетным законодательством Российской Федерации, а также законодательством о публичных закупках»²⁰.

Поскольку оплата контракта в силу бюджетного законодательства Российской Федерации есть исполнение бюджета по расходам, закономерен вопрос: с какого момента бюджетные средства теряют статус таковых, поскольку государственный финансовый контроль за их расходованием не прекращается? Акцентируем внимание на том, что контроль за целевым использованием уже выделенных из бюджета средств остается у государственных органов. Несмотря на то что возникшие контрактные правоотношения не являются бюджетными, они все равно будут регулироваться бюджетным законодательством и законодательством о публичных закупках.

Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами при постановке на учет бюджетных и денежных обязательств, санкционировании оплаты денежных обязательств осуществляют согласно установленному соответствующим финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) порядку, предусмотренному п. 1 ст. 219 БК РФ, в т.ч. контроль за соответствием

¹⁹ См.: там же. С. 14.

²⁰ Письмо Казначейства России от 23.08.2019 г. № 07-04-05/05-18156 «О направлении разъяснений» (вместе с Письмом Минфина России от 16.08.2019 г. № 09-04-06/62906) // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2019. № 10.

информации о денежном обязательстве; информации о поставленном на учет соответствующем бюджетном обязательстве; информации, указанной в платежном документе для оплаты денежного обязательства; наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства.

В случае, если бюджетное обязательство возникло на основании контракта, дополнительно осуществляется контроль за соответствием условиям контракта: сведений о контракте в соответствующем реестре контрактов, а также сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве, возникшем на основании контракта (абз. 8 п. 5 ст. 219 БК РФ).

В результате мы находим подтверждение того, что бюджетное законодательство имеет более широкое распространение. Несмотря на то что контракт заключается в соответствии с гражданским законодательством и бюджетные правоотношения заканчиваются на этапе санкционирования расходов, контроль со стороны органов государственной власти остается, расширяя таким образом границы бюджетного законодательства.

С позиции ответственности сторон по контракту следует отметить, что, с одной стороны, средства, поступившие заказчику от применения мер гражданско-правовой ответственности по контракту, относятся к неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (п. 3 ст. 41 БК РФ) и как источники формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения (ст. 40 БК РФ).

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения контрагентом контрактного обязательства, последний обязан уплатить неустойку (штраф, пени) в доход бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. На основании ст. 313 ГК РФ исполнение обязательства по перечислению такой неустойки может быть возложено на заказчика. Указанную возможность заказчик вправе реализовать путем претензионно-исковой работы либо путем выплаты контрагенту цены контракта, уменьшенной на сумму неустойки при условии ее перечисления в установленном порядке в доход соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании платежного документа²¹.

²¹ См.: письмо Минфина России от 26.12.2011 г. № 02-11-00/5959 и письмо Федерального казначейства от 02.07.2012 г. № 42-7.4-05/6.3-354 «О направлении обзорного письма Федерального казначейства по проблемным вопросам, возникающим в деятельности территориальных органов Федерального казначейства при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг» (в официальных источниках опубликовано не было).

С другой стороны, заказчик отвечает по контрактному обязательству средствами казны, состоящей из средств соответствующего бюджета и иного имущества (ст. 126, 214, 215 ГК РФ). Поскольку правовой режим бюджета, как составляющей части казны, определен бюджетным законодательством, заказчик при реализации публичного интереса и вступления в правоотношения, урегулированные нормами гражданского законодательства, продолжает исполнять публичные функции. В указанных случаях заказчики могут выступать должниками по отношению к контрагентам по выполненному контрактному обязательству, что подразумевает возникновение определенных финансовых рисков для бюджета. Для минимизации данных рисков используется правовой режим иммунитета бюджетов (ст. 239 БК РФ), который не допускает принудительный порядок взыскания на средства бюджетов бюджетной системы. Указанное необходимо для урегулирования коллизии между нормами гражданского законодательства, определяющими беспорядок списания средств со счетов юридических лиц, и нормами бюджетного законодательства, регламентирующего особенности расходов бюджета, связывая последние с наличием утвержденного законодательного акта соответствующего уровня и подразумевающего целевой, обязательный характер.

Например, законодательство об исполнительном производстве не предусматривает каких-либо особенностей исполнения судебных актов, в отношении заказчика. Однако такое исполнение по общему правилу способно привести к нарушению принципа бюджетного процесса — адресности и целевом характере использования бюджетных средств.

В данной связи, несмотря на то что заказчики выступают в правоотношениях, урегулированных нормами гражданского законодательства, на равных началах (ст. 124 ГК РФ), законодатель установил особый порядок исполнения судебных решений в части удовлетворения требований за счет средств бюджета. Таким образом, мы наблюдаем изъятие из общего правила исполнительного производства, обеспечивающее преимущество публичного интереса над частным.

Отметим, что данное изъятие не противоречит концепции публичных закупок, основанной на обеспечении публичного интереса, с учетом установления и соблюдения государством разумного баланса публичного и частного интересов. В данном случае законодатель наделил государство в лице органов специальной компетенции правом на реализацию комплекса мер, необходимых для перераспределения бюджетных средств таким образом, чтобы исполнительное производство

не привело к нарушению порядка обеспечения публичного интереса.

К примеру, исполнительный документ исполняется в пределах остатка объемов финансирования расходов, отраженных на счете заказчика по соответствующим кодам бюджетной классификации. В случае недостаточного объема финансирования — за счет средств, полученных от предпринимательской или иной приносящей доход деятельности. Недостаток средств обязывает заказчика направить главному распорядителю бюджетных средств запрос-требование о выделении дополнительных лимитов бюджетных обязательств или объемов финансирования расходов, которые должны быть выделены в течение трех месяцев.

Таким образом, иммунитет бюджетов — это не легальная возможность для заказчика не исполнять контрактные обязательства, а специальный порядок исполнения судебных актов, предусматривающий взыскание за счет средств бюджета. Указанное позволяет соблюдать принципы бюджетного процесса, а также гарантировать исполнение финансового обязательства заказчиком, выступающим в гражданских правоотношениях, без существенного нарушения частного интереса.

Ныне законодатель несколько усилил позицию иммунитета бюджетов. Ранее действующая редакция ст. 239 БК РФ содержала важное исключение — предусматривала не только возможность возмещения средств, утвержденных в законодательном, в размере их недофинансирования, но и возмещение вреда юридическим и физическим лицам вследствие незаконных действий органов власти. Действующая редакция ст. 239 БК РФ не предусматривает ни исключений, ни возможности принудительного исполнения каких-либо требований, обращенных к публичным субъектам. Указанное следует расценивать как осознанные действия законодателя по легализации абсолютного иммунитета публично-правовых образований на стадии исполнения судебных актов.

Изложенное выше позволяет предположить, что контракт, заключенный в процессе осуществления публичных закупок, допустимо рассматривать в качестве правовой формы финансового обеспечения закупок.

Принимая во внимание, что оплата товаров, работ, услуг по такому контракту осуществляется преимущественно за счет бюджетных средств, целесообразно ввести понятие «бюджетный контракт». Наличие ярко выраженных признаков реализации публичного интереса в закупках, безусловно, подразумевает наличие такого понятия, как «публичный контракт», однако, с нашей точки зрения, это будет не совсем верно. Как представляется, существенным признаком данных

правоотношений помимо публичного интереса является источник его финансирования. В нашем случае это средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Предполагаем, что источником финансирования публичного контракта могут быть как бюджетные средства, так и частные финансы, например, в рамках государственно-частного партнерства²².

Под бюджетным контрактом предлагается понимать гражданско-правовой договор, заключенный заказчиком в целях реализации публичной потребности в товарах, работах, услугах (включая приобретение недвижимого имущества или аренду имущества) за счет средств соответствующего бюджета в рамках казначейского обслуживания.

Таким образом, предлагаемое авторское понятие «бюджетный контракт» характеризуется следующими признаками: ориентирован на обеспечение публичных потребностей в определенных товарах, работах, услугах; одной из сторон бюджетного контракта является заказчик, уполномоченный на реализацию публичного интереса в форме публичной потребности в определенных товарах, работах, услугах; обязательства в рамках бюджетного контракта оплачиваются за счет средств соответствующего бюджета путем казначейского обслуживания; заказчиком, как правило, может выступать: главный распорядитель бюджетных средств, распорядитель бюджетных средств, получатель бюджетных средств; правоотношения между сторонами бюджетного контракта регулируются нормами гражданского законодательства с обязательным императивом норм финансового (бюджетного) законодательства в части «специальной защиты» — иммунитета соответствующего бюджета при наличии незаконных действий должностных лиц заказчика с учетом обоснованных претензий контрагента, выполнившего контрактное обязательство, а также в процессе реализации государственного финансового контроля.

Необходимо отметить, что нарушения со стороны заказчика, ответственных должностных лиц, в последнее время увеличиваются в геометрической прогрессии. Указанное связано в т.ч. с недостаточным научным исследованием правовой природы регулирования контрактных правоотношений и ответственности уполномоченных представителей заказчика. Приведем ряд примеров.

В 2015 г. возникло одно из первых дел о взыскании с заказчика упущенной выгоды в пользу

²² См.: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I), ст. 4350.

участника закупки²³. Действиями заказчика был нанесен ущерб участнику закупки, в результате чего последний был лишен возможности получить прибыль путем заключения и исполнения контракта.

В арбитражной практике существует достаточно примеров взыскания из бюджета финансовых средств, направленных на компенсации расходов, понесенных контрагентами для восстановления нарушенных прав и законных интересов действиями (бездействием) заказчиков²⁴.

Основными причинами взыскания средств из федерального бюджета являются неправомерные действия антимонопольного органа, а также неправомерные действия иных чиновников-контролеров, приводящие к дополнительным расходам бюджетных средств. Например, по результатам проведенного аукциона заказчик не подписал контракт с победителем аукциона в силу выданного антимонопольным органом предписания. Победитель аукциона, успешно обжаловав решение и предписание антимонопольного органа в суде²⁵, подписал контракт позже намеченного срока, что повлекло за собой необходимость продления обеспечения исполнения контракта. Стоимость такого продления, а также судебные расходы были удовлетворены за счет Российской Федерации²⁶.

Аналогичные случаи взыскания из бюджета упущенной выгоды и убытков, причиненных действием (бездействием) антимонопольного органа, часто встречаются в судебной практике²⁷.

²³ См.: Решение АС Липецкой области от 27.05.2015 г. по делу № А36-6879/2014 (не обжаловалось).

²⁴ См.: Постановления: Первого арбитражного апелляционного суда от 24.11.2016 г. по делу № А79-371/2016; Восьмого арбитражного апелляционного суда от 19.03.2018 г. по делу № А75-16282/2017, оставленное без изменения постановлением Арбитражного суда Западно-сибирского округа от 25.06.2018 г. (Определением Верховного Суда РФ от 30.21.2018 г. № 304-ЭС18-19262 отказано в передаче жалобы в коллегию); Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.07.2019 г. по делу № А56-31153/2018, оставленное без изменения Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 11.10.2019 г.; и др.

²⁵ См.: Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 13.03.2015 г. по делу № А59-71/2015, оставленное без изменения Постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 25.02.2015 г.

²⁶ См.: Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 06.05.2016 г. по делу № А59-4112/2015, оставленное без изменения Постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 27.07.2016 г., Постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 06.12.2017 г.

²⁷ См.: Определение Арбитражного суда Сахалинской области от 15.09.2017 г. по делу № А59-2058/2016, оставленное без изменения Постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 16.11.2017 г., Постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 12.02.2018 г.; Решение Арбитражного суда Чукотского автономного округа от 02.03.2017 г. по делу № А80-416/2016, оставленное без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций, и т.д.

Небезынтересным представляется дело о взыскании 4089 500 руб. убытков за счет федерального бюджета путем признания незаконными решения и предписания антимонопольного органа²⁸. Судебные инстанции, руководствуясь ст. 12, 15, 16, 1069 ГК РФ, разъяснениями Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25²⁹, материалами дела, а также учитывая, что в связи с принятием антимонопольным органом незаконных решения и предписания истец как победитель электронного аукциона был лишен возможности заключить контракт, пришли к выводу о том, что убытки имели место быть, а лицом, ответственным за их причинение, является антимонопольный орган.

На позицию судов не оказали существенного воздействия доводы Минфина России, акцентировавшего внимание на том факте, что прибыль истца согласно всем представленным в суд доказательствам на 150% превышает цену производителя (6.2 млн руб. – цена контракта, в то время как стоимость оборудования у производителя – 2.3 млн руб.). Данные судебные акты вынесены в соответствии с нормами действующего законодательства, а проблема сверхприбыли хозяйствующего субъекта не являлась предметом судебного спора.

Существуют примеры неэффективного расхода бюджетных средств, связанные с неосновательным обогащением контрагента по причине неправомерного применения заказчиком расценок, двойного учета и двойного предъявления к оплате одних и тех же работ, оплата тех работ, которые не были выполнены или вообще не предусмотрены, и т.д.³⁰

Рассмотренные выше судебные дела демонстрируют фактическую несостоятельность регулирования публичных закупок. Проблема не только в возмещении убытков за счет бюджета Российской Федерации, а в том, что созданная и функционирующая достаточно длительное время контрактная система в сфере закупок позволяет участвовать фирмам-посредникам и перекупщикам с нерегулируемым пределом прибыли (в одном из случаев – 150%). Подобные действия неизменно приводят к неэффективному расходу бюджетных средств. При этом функции антимонопольного органа как контролера не способствуют минимизации финансовых рисков, а наоборот, увеличивают

²⁸ См.: Решение АС Красноярского края от 16.10.2018 г. по делу № А33-25139/2015, оставленное без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций. Определением Верховного Суда РФ от 07.11.2019 г. № 302-ЭС17-6553 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ.

²⁹ См.: Росс. газ. 2015. 30 июня.

³⁰ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 22.04.2014 г. № 19891/13 по делу № А40-15181/12; и др.

риски дополнительных (компенсационных) выплат из бюджета³¹.

Представляется необходимым в условиях «конвергенции» публичного и частного права в процессе регулирования публичных закупок рассмотреть вопрос о введении персональной ответственности должностных лиц заказчика, действия которых повлекли за собой дополнительные финансовые расходы из соответствующих бюджетов. Как правило, указанные лица не несут должного, справедливого и соразмерного наказания, что приводит к увеличению числа ситуаций, влекущих дополнительные расходы бюджетных средств.

Одновременно полагаем, что и участники закупок, предлагающие аномально заниженные цены, обязаны подвергаться комплексной проверке в целях исключения возможности использования последними бюджетных контрактов в целях отмыывания доходов, полученных в т.ч. от незаконной (преступной) деятельности. Указанное возможно реализовать в процессе государственного финансового контроля в отношении как заказчика, так и хозяйствующего субъекта, выполняющего контрактные обязательства, а также в отношении всех субподрядчиков, соисполнителей, производителей или поставщиков материалов или иной продукции, используемой в рамках контрактных отношений.

* * *

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что правовая форма финансового обеспечения закупок выражена в контракте, заключенном по итогам осуществления публичных закупок.

Согласно авторской позиции, учитывая наличие ярко выраженной совокупности признаков публичного интереса и источника его финансирования, данный контракт следует именовать «бюджетным контрактом». Под бюджетным контрактом предлагается понимать гражданско-правовой договор, заключенный заказчиком в целях реализации публичной потребности в товарах, работах, услугах (включая приобретение недвижимого имущества или аренду имущества) за счет средств соответствующего бюджета в рамках казначейского обслуживания.

Несмотря на то что контрактные правоотношения регулируются нормами гражданского законодательства, заказчик, обеспечивая реализацию публичного интереса, продолжает исполнять публичные функции. При этом ущерб контрагенту, причиненный в результате незаконных действий или бездействия должностных лиц заказчика

возмещается за счет средств соответствующего бюджета, что требует дополнительной защиты публичного интереса путем использования иммунитета бюджетов. Указанное, с нашей точки зрения, в сфере публичных закупок всесторонне обеспечивает публичный интерес без существенного нарушения частного.

Кроме того, полагаем целесообразным введение персональной финансовой ответственности к должностным лицам заказчика, действия (бездействие) которых подтверждено вступившим в силу решением суда. Величина ответственности может быть установлена в кратном размере от понесенных бюджетом расходов на компенсационные выплаты хозяйствующим субъектам, чьи права и законные интересы были нарушены таким действием (бездействием), и, соответственно, внести изменения в КоАП РФ. Необходимо также предусмотреть в Бюджетном кодексе РФ соответствующие меры принуждения за действия (бездействие) должностных лиц заказчиков в целях дальнейшего пресечения неэффективного использования бюджетных средств.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Байтин М.И.* Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Саратов, 2001. С. 143.
2. *Батурина Ю.Б.* Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 8.
3. *Горшенев В.М.* Правовые формы деятельности в общественном государстве. Харьков, 1985.
4. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.
5. *Запольский С.В.* Основы соотношения публичного и частного в правовом регулировании финансовых отношений // Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений: материалы Междунар. науч.-практ. конф. М., 2012. С. 9–21.
6. *Исаев И.А.* Проблемы правовой формы в советской юридической науке 20-х годов // Правоведение. 1983. № 2. С. 18–26.
7. *Кикавец В.В., Вершило Т.А.* Практики неэффективного расхода бюджетных средств в контрактной системе в сфере закупок // Финансовое право. 2020. № 5. 2020. С. 14–17.
8. *Марченко М.Н.* Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 505, 506.
9. *Масальтина С.В.* Юридические формы государственной деятельности в условиях политико-правовой модернизации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 3, 4.

³¹ См.: *Кикавец В.В., Вершило Т.А.* Практики неэффективного расхода бюджетных средств в контрактной системе в сфере закупок // Финансовое право. 2020. № 5. С. 14–17.

10. *Пашуканис Е.Б.* Общая теория права и марксизм // Пашуканис Е.Б. Избр. произв. по общей теории права и государства. М., 1980. С. 90.
11. *Саттарова Н.А.* Государственное регулирование ценообразования и государственные услуги: некоторые вопросы правового регулирования // Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях): сб. науч. тр. (по материалам Междунар. науч.-практ. конф. Саратов, 2 июня 2010). Саратов, 2010. С. 173–176.
12. *Саттарова Н.А.* О правовых аспектах ценообразования // Финансовое право. 2010. № 5. С. 16.
13. Уголовно-правовая охрана бюджетных средств / под общ. ред. Н.И. Пикурова и Е.Н. Карабановой. М., 2016. С. 13, 14.
14. *Tsindeliani I., Gorbunova O., Vershilo T., etc.* Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy // *Informatologia*. 2019. Vol. 52. No 1–2. P. 17–27.
6. *Isaev I.A.* Problems of legal form in the Soviet legal science of the 20s // *Jurisprudence*. 1983. No. 2. P. 18–26 (in Russ.).
7. *Kikavets V.V., Vershilo T.A.* Practices of inefficient expenditure of budgetary funds in the contract system in the field of procurement // *Financial Law*. 2020. No. 5. 2020. P. 14–17 (in Russ.).
8. *Marchenko M.N.* Theory of state and law: textbook. 2nd ed., reprint. and expanded. M., 2009. P. 505, 506 (in Russ.).
9. *Masalytina S.V.* Legal forms of state activity in the conditions of political and legal modernization: abstract dis. ... PhD in Law. Belgorod, 2009. P. 3, 4 (in Russ.).
10. *Pashukanis E.B.* General theory of law and Marxism // Pashukanis E.B. Selected works on the General theory of law and the state. M., 1980. P. 90 (in Russ.).
11. *Sattarova N.A.* State regulation of pricing and public services: some issues of legal regulation // *Financial system: economic and legal problems of its functioning (in crisis and post-crisis conditions): collection of scientific works (based on the materials of the International scientific and practical Conference. Saratov, June 2, 2010)*. Saratov, 2010. P. 173–76 (in Russ.).
12. *Sattarova N.A.* On legal aspects of pricing // *Financial Law*. 2010. No. 5. P. 16 (in Russ.).
13. Criminal law protection of budgetary funds / under the general editorship of N.I. Pikurov and E.N. Karabanova. M., 2016. P. 13, 14 (in Russ.).
14. *Tsindeliani I., Gorbunova O., Vershilo T., etc.* Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy // *Informatologia*. 2019. Vol. 52. No 1–2. P. 17–27.

REFERENCES

1. *Baitin M.I.* The essence of law: modern normative legal understanding on the verge of two centuries. Saratov, 2001. P. 143 (in Russ.).
2. Baturina Yu.B. Legal form and legal means in the system of concepts of the theory of law: dis. ... PhD in Law. M., 2001. P. 8 (in Russ.).
3. *Gorshenev V.M.* Legal forms of activity in the national state. Kharkov, 1985 (in Russ.).
4. *Gorshenev V.M.* Methods and organizational forms of legal regulation in socialist society. M., 1972 (in Russ.).
5. *Zapolsky S.V.* Fundamentals of public and private relations in the legal regulation of financial relations // The ratio of

Сведения об авторе

КИКАВЕЦ Виталий Викторович – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой финансового права Российского государственного университета правосудия; 117418 г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69
ORCID: 0000-0002-7931-8497

Authors' information

КІКАВЕТС Vitaly V. – PhD in Law, associate Professor, Deputy Head of the Department of Financial Law, Russian State University of Justice; 69 Novocheremushkinskaya str., 117418 Moscow, Russia

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БАНКРОТСТВЕ СУПРУГОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2022 г. Н. В. Летова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: letovanv@mail.ru

Поступила в редакцию 15.11.2021 г.

Аннотация. В настоящей статье рассмотрены проблемы теории и практики, связанные с осуществлением процедуры банкротства супругов, обозначены тенденции рассмотрения таких дел судами, выявлены проблемы определения подсудности таких дел, обозначены общие тенденции развития законодательства о банкротстве, определены перспективы его развития, предложены пути совершенствования процедуры банкротства одного или обоих супругов (бывших супругов).

Ключевые слова: институт банкротства, имущество, супруги, режим совместной собственности, институт совместного банкротства супругов, общие обязательства супругов, личные обязательства супругов, ответственность супругов по обязательствам, выдел доли, определение стоимости доли одного из супругов, обособленные споры, компенсация, защита прав.

Цитирование: *Летова Н.В.* Тенденции развития законодательства о банкротстве супругов: проблемы и перспективы // Государство и право. 2022. № 3. С. 99–107.

DOI: 10.31857/S102694520016733-7

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF SPOUSES' BANKRUPTCY LEGISLATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

© 2022 N. V. Letova

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: letovanv@mail.ru

Received 15.11.2021

Abstract. In this article examines the problems of theory and practice associated with the implementation of the bankruptcy procedure of spouses, outlines trends in the consideration of such cases by courts, identifies the problems of determining the jurisdiction of such cases, outlines general trends in the development of bankruptcy legislation, identifies the prospects for its development, suggests ways to improve bankruptcy one or both spouses (former spouses).

Key words: institution of bankruptcy, property, spouses, joint ownership regime, institution of joint bankruptcy of spouses, general obligations of the spouses, personal obligations of the spouses, responsibility of spouses for obligations, allocation of a share; determination of the value of the share of one of the spouses, isolated disputes, compensation, protection of rights.

For citation: *Letova, N.V. (2022).* Trends in the development of spouses' bankruptcy legislation: problems and prospects // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 99–107.

Изменения законодательства Российской Федерации о банкротстве потребовали определения сущности процедуры, порядка, условий осуществления банкротства физических лиц, граждан, имеющих статус супругов (бывших супругов), обусловили необходимость переосмысления в целом имущественных отношений лиц, обладающих специальным статусом, потребности иной оценки действующих режимов их имущества.

Принятие решений о банкротстве актуализировали существующие в науке семейного права проблемы теоретического характера, в частности отсутствие определения понятия семьи¹, состава семьи, критериев, позволяющих разграничить общие и личные обязательства супругов применительно к процедуре банкротства, определить статус супруги должника, бывшей супруги и др.

Применение специальных норм о банкротстве граждан показало, что они «не рассчитаны» на участие лиц, правовое положение которых определено нормами Семейного кодекса РФ² (супруга (бывшая супруга) должника, его дети). Очевидно, что нормы о банкротстве больше «адаптированы» к отношениям, сформировавшимся в условиях рыночной экономики и направлены на решение имущественных вопросов их участников.

В этом смысле семейные отношения, складывающиеся между их участниками по поводу и в отношении имущества, учитывая их правовую сущность и социальное назначение норм, позволяют утверждать, что они не предназначены для решения экономических споров, разного рода «претензий» кредиторов обоих или одного из супругов в отношении их общего имущества³.

¹ Определение статуса отдельных членов семьи не представляется возможным без решения другой общетеоретической проблемы семейного права – это определение правосубъектности семьи в целом, на что неоднократно обращали внимание ученые и практики (см.: Рабец А. М. Проблемы правосубъектности семьи в семейном праве РФ // Вестник Омского ун-та. Сер.: Право. 2018. № 1 (54). С. 52–55).

² См.: СЗ РФ. 1996. № 1, ст. 16; 2021. № 27 (ч. I), ст. 5138.

³ Следует отметить, что проблемы банкротства физических лиц существуют не только в России. Так, в США дела о банкротстве (bankruptcy) физлиц относятся к компетенции Конгресса. Отдельные аспекты, связанные с объявлением должника банкротом, решаются каждым штатом самостоятельно. В случае возникновения международных споров вступает в силу Модельный закон о международной несостоятельности (Model Law on Cross-Border Insolvency), гл. 15 Кодекса США о банкротстве.

В Австралии вопросы банкротства (bankruptcy) регулируются Законом о банкротстве 1966 г. (Bankruptcy Act, 1966). Процедура банкротства применяется только к физлицам. Для несостоятельных организаций допустимы только процедура внешнего управления либо ликвидация. Объявление себя банкротом может быть сделано путем направления соответствующего заявления в Службу банкротства и арбитражных управляющих Австралии (Insolvency and Trustee Service Australia (ITSA)).

Можно предположить, что нормы о банкротстве «опережают» нормы семейного вида, поскольку последние прежде всего ориентированы на обеспечение приоритетной защиты прав и интересов лиц, находящихся в экономически уязвимом положении⁴. Очевидно, что нормы Семейного кодекса РФ, направленные на регулирование общей совместной собственности супругов, требуют изменений с учетом развития нынешних отношений, участниками которых выступают супруги (бывшие) супруги. Кроме того, определяющее значение в делах о банкротстве имеет определение статуса супруги (бывшей супруги) должника⁵, поскольку в рамках процедуры возникают сложности в праве на общее имущество, ее выдела, определения стоимости, раздела их общего имущества и др.⁶

Вместе с тем проблемы теоретического порядка не связаны только с потребностью определения статуса отдельных членов семьи, но и отсутствие в законодательстве понятия категории «бизнес», на наш взгляд, не добавляет определенности в регулировании отношений, возникающих при банкротстве. Применение категории «бизнес» скорее свидетельствует об имущественном благополучии семьи в целом или отдельных членов семьи, но не в связи с определением их корпоративных прав и дальнейшем их распоряжением в связи с заключением различных сделок.

В Канаде банкротство регулируется нормами федерального Закона «О банкротстве и несостоятельности» (bankruptcy), который распространяется как на предприятия, так и на граждан. Правильность и законность процедуры банкротства контролирует управляющий по банкротствам.

⁴ См.: Ломакина П. А. Оспаривание алиментных соглашений в банкротстве. Новый взгляд ВС РФ // Вестник экономического правосудия. 2018. № 2. С. 4–10.

⁵ В литературе высказано суждение о том, что супруга должника в деле о банкротстве обладает «мерцающим» статусом, в зависимости от обстоятельств конкретного дела, выступая как «квазикредитор», как «содолжник» либо совмещает два указанных статуса (см.: Фролов А. С. Особенности раздела совместного имущества супругов в процедуре банкротства. Юридическая судьба бизнеса при расторжении брака и наследовании / отв. ред. И. В. Ершова, А. Н. Левушкина. М., 2019. С. 232).

На наш взгляд, статус супруги должника должен быть определенным, стабильным, не допуская «сочетания» разных статусов в рамках процедуры банкротства, что позволит на практике выработать наиболее эффективные механизмы регулирования данных отношений с ее участием и исключить принятие неоднозначных решений.

⁶ Как показала практика признания физических лиц несостоятельными, что стало возможным с 01.10.2015 г., не все граждане, формально соответствующие предъявляемым к потенциальным банкротам требованиям, могут воспользоваться этим правом. Главная причина – существенная величина расходов: по оценкам экспертов, стоимость одной процедуры банкротства гражданина составляет в среднем 70–150 тыс. руб. В связи с этим Минэкономразвития России предлагает ввести упрощенную процедуру банкротства, что позволит признавать несостоятельными даже тех должников, у которых нет необходимых средств хотя бы для частичного удовлетворения требований кредиторов и на оплату самой процедуры банкротства.

Полагаем, что формирование категориального аппарата применительно к отношениям банкротства требуют и иного отношения к понятию «бизнес», которое не должно ограничиваться экономическим содержанием или определяться через призму существующих организационно-правовых форм юридического лица, напротив, такая категория, ее объем должен быть шире, включать и вещные, и обязательственные права участников предпринимательских и экономических отношений, в т.ч. и тех, которые обладают статусом супруга⁷.

Изменения, которые произошли в социально-экономической сфере, активное развитие рыночных отношений, позволило лицам, имеющим статус супругов, приобретать ценное имущество, осуществлять предпринимательскую деятельность⁸, в определенных случаях отвечать этим имуществом по обязательствам, а иногда и необходимостью объявлять себя банкротом⁹.

Представляется, что в целях точного применения на практике специальных норм, направленных на процедуру банкротства одного (или обоих) супругов, их необходимо применять «синхронно» с нормами Семейного кодекса РФ, содержание которых направлено на регулирование имущественных отношений супругов. Кодекс предусматривает в качестве законного режима имущества супругов режим общей совместной собственности, который применяется, если брачным договором не установлено иное. Законодатель предоставил супругам, находящимся в браке, определенную альтернативу, разрешая урегулировать свои имущественные взаимоотношения в рамках

брачного договора (ст. 40 СК РФ). В случае, если супруги не воспользовались таким правом, в отношении их имущества будут применяться нормы о законном режиме.

В соответствии с п. 1 ст. 34 СК РФ имущество, нажитое супругами во время брака, является их совместной собственностью. Для применения такого режима необходима определенная совокупность юридических фактов, одновременное присутствие которых позволяет применить в отношении совместно нажитого имущества данные положения Кодекса. Во-первых, лица должны находиться в браке в понимании законодателя, т.е. это брак, зарегистрированный в органах записи актов гражданского состояния. Во-вторых, лица, зарегистрировавшие такой брак, приобретают особый статус, а именно статус супругов, в результате иных длительных отношений (в быту именуемые как фактические отношения, гражданский брак и т.п.) законодатель не придает им юридического значения, и лица не приобретают статус супругов. В-третьих, речь идет об имуществе, которое нажито супругами во время брака, т.е. по крайней мере до того момента, пока брак не прекратился по основаниям, предусмотренным ст. 16 СК РФ¹⁰.

Считаем, что только при наличии всех названных условий возможно применение положений Семейного кодекса РФ, регламентирующих режим общей совместной собственности супругов; если один из указанных критериев отсутствует, т.е. имеет место неполный или усеченный состав, законный режим не применим. Особо следует отметить, что отношения, возникающие у супругов в рамках законного режима, управление ими тоже отличаются определенной спецификой. В самом широком понимании имущественные отношения супругов можно условно разделить на две группы, это т.н. «внутренние отношения», которые находятся в состоянии покоя, равновесия при условии, что между ними нет спора или конфликта. Другая группа отношений — это т.н. «внешние отношения», когда супруги участвуют в различных сделках в отношении их совместного имущества, когда в отношениях присутствуют третьи лица, являющиеся стороной по договору с одним из супругов. В таких случаях принципиальное значение имеет соблюдение «предварительного порядка» таких сделок, когда своевременно получено согласие второго супруга на сделку и оно оформлено в соответствии с п. 3 ст. 35 СК РФ. Одновременно такое положение направлено на защиту прав супруга, который не участвует в сделке. Соблюдение такого порядка имеет важное значение в ситуации, когда один из супругов находится в состоянии банкротства. Данные обстоятельства имеют

⁷ В литературе неоднократно высказывалось мнение о необходимости определения категории «бизнес» в широком значении, поскольку сугубо экономическое содержание не отвечает потребностям ни теории, ни практики (см.: *Филиппова С. Ю., Шиткина И. С.* Продажа или приобретение бизнеса: правовое сопровождение сделки. М., 2019).

⁸ См.: *Долинская В. В.* Экономическая деятельность и ее виды // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2018. № 3. С. 3–15.

⁹ Законодатель точно определяет признаки банкротства гражданина. Согласно ст. 2 Федерального закона от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 27.12.2019 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2020 г.) «О несостоятельности (банкротстве)» несостоятельность (банкротство) (далее — банкротство) означает признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей (см.: постановление Правительства РФ от 30.04.2015 г. № 433 «О мерах по реализации Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”» // СЗ РФ. 2015. № 19, ст. 2837; определение Конституционного Суда РФ от 24.12.2020 г. № 3004-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Безгодовой Ирины Владимовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 60 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”» // *Вестник Конституционного Суда РФ.* 2020. № 12).

¹⁰ См.: *Летова Н. В.* Тенденции развития имущественных отношений супругов в современных условиях // *Юридическая судьба бизнеса при расторжении брака и наследовании / отв. ред. И. В. Ершова, А. Н. Левушкина.* М., 2019. С. 411, 412.

важное юридическое значение, прежде всего в связи с необходимостью точного определения состава конкурсной массы, т.е. того имущества, в отношении которого могут быть заявлены требования кредиторов и на него может быть обращено взыскание¹¹.

Трудности юридической квалификации сделок с участием супругов или бывших супругов, определения правовых последствий таких сделок обусловлены значительной степенью влияния их статуса при совершении сделки. Именно особый статус супругов определяет не только его влияние на стадии возникновения, изменения соответствующих правоотношений, но особое значение названный статус приобретает именно на стадии прекращения супружеского правоотношения, когда супруги расторгли брак, соответственно, их статус меняется, они становятся «бывшими», однако их имущество, нажитое в период их брака, продолжает «нести на себе бремя совместного»¹².

Особое значение наличие или утрата статуса супруга приобретает в ситуации, когда речь идет о разделе в период брака совместного имущества супругов, выделе доли одного из супругов, процедуре банкротства одного или обоих супругов, определении долгов каждого из супругов¹³. На наш взгляд, степень влияния такого статуса проявляется не только при реализации норм Семейного кодекса РФ, направленных на исполнение положений режима общей совместной собственности супругов, но и имеет определенное значение в случае применения норм о банкротстве.

Нормы, определяющие содержание режима общей совместной собственности супругов, и их применение рассчитано именно для тех супругов, которые на протяжении длительного времени находятся в браке, у них нет конфликтов в отношении совместно нажитого имущества, управления и распоряжения таким имуществом. Иными словами, чем дольше по времени супруги находятся в таких отношениях, тем эффективнее исполняются ими обязанности, нет оснований для применения норм, которые фактически посвящены прекращению отношений, возникающих в рамках общей совместной собственности супругов, например, ст. 38, 39 СК РФ.

Именно в делах о банкротстве вопрос об определении имущества, составляющего содержание общей совместной собственности и личного имущества

каждого из супругов, которое может быть включено в состав конкурсной массы, имеет принципиальное значение¹⁴. По общему правилу, взыскание по обязательствам одного из супругов может быть обращено на принадлежащее ему имущество, а также на долю в общем имуществе супругов, которая причиталась бы ему при разделе этого имущества (п. 3 ст. 256 ГК РФ, п. 1 ст. 45 СК РФ). Требование о выделе доли с целью обращения на нее взыскания заявляет кредитор (п. 4 ст. 213²⁵ Федерального закона о банкротстве), в конкурсную массу включается не сама доля должника в имуществе, принадлежащем ему и его супругу на праве общей собственности, а соразмерная ей часть вырученных от продажи этого имущества средств (п. 7 ст. 213²⁶). Можно предположить, что присутствие таких норм в законе позволяет на практике реализовать общее имущество супругов вне зависимости от возможности или невозможности выдела доли должника в натуре, соответственно, неизбежна ситуация злоупотребления правом и нарушения интересов сособственников (супруга или бывшего супруга).

К числу неоднозначных и трудноразрешимых относятся вопросы, возникающие в делах о банкротстве лиц, имеющих статус супругов, — осуществляется ли банкротство именно того супруга, в отношении которого заявлены требования кредиторов или возможно их совместное банкротство. Формально закон не содержит прямой нормы именно о банкротстве супругов, соответственно, на практике суды принимают разные решения, одни арбитражные суды объединяют в единое производство банкротство супругов, другие — инициализируют не одно, а два дела по банкротству физического лица. Вместе с тем следует признать, что проблема заключается не только в отсутствии прямого указания на особый статус супругов, но и тем обстоятельством, что, как правило, супруги выступают в качестве поручителей при оформлении тех или иных заемных обязательств (потребительские кредиты, ипотека, займы на развитие бизнеса и др.), что приводит к обобщению семейных активов и пассивов.

Определенности не добавляют существующие пробелы, связанные с потребностью определить состав категории «имущество», устранить «подвижность» критериев, заложенных в нормах Семейного кодекса РФ в отношении имущества¹⁵,

¹¹ См.: Карелина С.А., Фролов И.В. Семейный бизнес и проблемы формирования конкурсной массы в условиях финансовой несостоятельности (банкротства) супругов (бывших супругов): отечественный и зарубежный опыт // Семейный бизнес в правовом пространстве России / отв. ред. И.В. Ершова, А.Н. Левушкин. М., 2020. С. 304–317.

¹² См.: Летова Н.В. Последствия изменения семейного статуса супругов для бизнеса // Там же. С. 519.

¹³ См.: Данилов Д.А. О совместном банкротстве супругов // Семейное и жилищное право. 2018. № 1. С. 47, 48.

¹⁴ См.: Харитонова Ю.С. Взыскание долгов гражданина-банкрота за счет общего имущества супругов // Предпринимательское право. Приложение «Право и бизнес». 2016. № 3. С. 7–9.

¹⁵ В этом смысле такой «системный пробел» прослеживается и в содержании отдельных норм Семейного кодекса РФ, например, в контексте содержания п. 2 ст. 34 термин «имущество» рассматривается в широком значении. Однако, учитывая содержание ст. 63, 128, 132, 301–303, 305 ГК РФ, имущество можно рассматривать и как вещь, и имущественные права, что не исключает необходимости учитывать природу отношений, составляющих предмет регулирования того или иного федерального

которое может составлять конкурсную массу в делах банкротства одного из супругов и одновременно относится к категории общего имущества супругов, эти вопросы требуют скорейшего решения со стороны законодателя¹⁶.

Отсутствие решения на первый взгляд сугубо теоретических вопросов влечет за собой целый ряд практических вопросов, возникающих в делах о банкротстве супругов, в частности, когда требования кредиторов заявлены в отношении одного из супругов, т.е., по сути, по его личным обязательствам, но их удовлетворение осуществляется за счет общего имущества супругов. В связи с этим важно определить критерии общих и личных обязательств супругов применительно к процедуре банкротства, поскольку в семейных отношениях, учитывая их сущность и назначение установить «границу» между личными и общими обязательствами супругов затруднительно.

Как известно, обязательства супругов могут быть общими и личными; общие отличаются единой направленностью, они совершаются обоими супругами, направлены на удовлетворение нужд и потребностей семьи, совершаются в интересах семьи. В качестве оснований возникновения таких обязательств выступают самые разные договоры, которые супруги заключают для приобретения движимого, недвижимого имущества, это может быть договор займа, кредитный договор и др. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения таких обязательств, а также предъявления соответствующих требований кредиторов супруги являются должниками по этим обязательствам, соответственно, они обязаны совершить в пользу кредитора определенные действия, например, уплатить долг, выполнить определенную работу и проч.¹⁷ Нередко обязательство может возникнуть из правоотношения, в котором должником выступает только один из супругов, например, долг одного из них по договору займа, такое обязательство может быть признано

закона и тем самым учитывать, в каком смысле или значении используется термин «имущество». Так, например, имущество рассматривается как совокупность вещей и имущественных прав в обязательственном праве (ст. 307 ГК РФ), как имущественный комплекс (ст. 132 ГК РФ), как вещь, и такое понятие имущества является самым распространенным (ст. 133, 134, 301 ГК РФ) (см.: Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: в 2 т. Т. 1. Части первая, вторая ГК РФ / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 163).

¹⁶ См.: *Левушкин А.Н.* Реформа семейного законодательства: совершенствование структуры Семейного кодекса Российской Федерации и правового регулирования отдельных брачно-семейных отношений // Актуальные проблемы рос. права. 2017. № 5. С. 31–34.

¹⁷ См.: *Волгина О.А., Хисамова Р.В.* Совместное банкротство супругов в России: как осуществить его на практике и какая от этого польза // Закон. 2017. № 2. С. 65–74.

общим только при условии, что денежные средства были потрачены на нужды семьи (п. 2 ст. 45 СК РФ)¹⁸.

В случае, если супруг претендует на распределение его личного долга, он должен доказать, что обязательство является общим, направлено на удовлетворение нужд семьи, поэтому долг по такому обязательству будет общим. Если один из критериев отсутствует, нормы Семейного кодекса РФ, направленные на процедуру обращения взыскания на общее имущество супругов, не применимы.

Вместе с тем применительно к семейным отношениям супругов критерии, позволяющие разграничить их общие и личные обязательства, в целом определены, однако в случае применения на практике норм специального вида указанные положения подлежат существенной «корректировке». Законом предусмотрена специальная процедура реализации имущества должника, входящего в состав общей совместной собственности, в рамках дела о банкротстве (п. 7 ст. 213²⁶ Федерального закона о банкротстве). Несмотря на прямое указание в законе, на практике финансовый управляющий включает в конкурсную массу все общее имущество обоих супругов (бывших супругов), а не только имущество, принадлежащее супругу, который является должником. В дальнейшем это имущество подлежит реализации, и уже после оставшаяся часть средств может быть передана другому супругу, который не являлся должником и у него не было каких-либо обязательств перед кредиторами.

Представляется, что присутствие таких норм в законе позволяет предположить, что имущество супругов может быть продано вне зависимости от возможности или невозможности выдела доли должника в натуре, значит, на практике неизбежна ситуация, когда может иметь место нарушение прав собственников, не только второго супруга, но и бывшего супруга. Такая ситуация фактически направлена на обеспечение интересов кредиторов, при этом интересы супруга, который не является должником, практически «нивелируются», поскольку он не может «противостоять», препятствовать процедуре продажи такого имущества с публичных торгов, зачастую по цене, ниже рыночной. Иными словами, данная норма закона противоречит или как минимум не согласуется с положениями ряда норм, а именно ст. 255, п. 3 ст. 256 ГК РФ и п. 1 ст. 45 СК РФ.

Если во внесудебном порядке были осуществлены раздел имущества, определены доли супругов в общем имуществе, переоформлены права на имущество в публичном реестре (п. 6 ст. 8¹ ГК РФ), кредиторы, обязательства перед которыми возникли до

¹⁸ См.: *Назарова И.С., Шенин В.М.* Совместное банкротство супругов – бывших участников накопительно-ипотечной системы: отсутствие четкого правового регулирования и неоднозначность судебной практики // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. 2018. № 6 (251). С. 35–43.

такого раздела имущества, изменением режима имущества супругов юридически не связаны (ст. 5, п. 1 ст. 46 СК РФ). В силу п. 7 ст. 213²⁶ Федерального закона о банкротстве это означает, что как имущество должника, так и перешедшее вследствие *раздела супругу общее имущество* включаются в конкурсную массу должника.

Можно предположить, что после раздела имущество супругов уже не относится к категории общего, поскольку это имущество юридически уже поделено между ними, оно становится личным, при этом доли каждого из супругов могут быть разными в праве на это имущество. Поэтому, когда такое имущество включается в конкурсную массу для реализации финансовым управляющим в общем порядке с дальнейшей выплатой супругу должника части выручки, полученной от реализации общего имущества, не допускаем ли мы «фикцию», когда, по существу, имущество, принадлежащее одному из супругов, называем общим. Требования кредиторов, которым могут быть противопоставлены раздел имущества, определение долей супругов (бывших супругов), удовлетворяются с учетом условий соглашения о разделе имущества, определения долей¹⁹.

В делах о банкротстве супругов значение имеет решение вопроса о том, кто подлежит процедуре банкротства – семья в целом или каждый из супругов, являющийся должником?

Формально закон позволяет объединить дела о несостоятельности супругов в одно производство с назначением финансового управляющего из того дела, которое было возбуждено первым (ст. 130 АПК РФ). В таком случае финансовый управляющий должен вести реестры требований кредиторов по отдельности, те, которые заявлены в отношении общего имущества супругов, и те, которые заявлены в отношении личного.

В ситуации, когда процедуры несостоятельности введены в отношении обоих супругов, их общее имущество подлежит реализации в деле о банкротстве того супруга, который в публичном реестре указан в качестве собственника либо во владении которого находится имущество, права на которое не фиксируются в публичных реестрах. Средства от реализации общего имущества супругов распределяются между их конкурсными массами пропорционально долям в общем имуществе²⁰. В данном случае не совсем ясно,

каким образом необходимо учитывать содержание п. 2 ст. 34 СК РФ, согласно которому независимо от того, на имя кого из супругов приобретено имущество либо на имя кого или кем из супругов внесены денежные средства. На наш взгляд, нет определенности и в отношении супруга, который указан в реестре как собственник, поскольку в данном случае в отношении этого имущества есть не указанный в качестве собственника второй супруг, т.е. это не единственный собственник такого имущества. И не ясно, как можно выявить факт владения тем или иным имуществом, которое опять же находится в общей совместной собственности супругов.

Можно предположить, такое решение возможно опять же при условии предварительного раздела имущества супругов, которое является их общим, определить доли каждого из супругов в праве на такое имущество и выделить долю супруга-должника. Полагаем, что ориентир законодателя только на формальное внесение в реестр имущества, зарегистрированного на имя одного из супругов, не соответствует положениям Семейного кодекса РФ, поскольку за внесением записи об одном супруге «за его спиной стоит другой супруг», которому это же имущество принадлежит на таких же правовых основаниях.

В целях выработки единых подходов на практике и, как следствие, принятие единообразных решений судами на законодательном уровне необходимо дифференцировать процедуру банкротства физического лица и лица, имеющего статус супруга. Такие процедуры должны отличаться друг от друга и по условиям, и по порядку, однако пока законодатель не предлагает различий в процедуре банкротства с учетом имеющегося статуса лица, что на практике вызывает немало сложностей и способствует формированию разных подходов при принятии судами соответствующих решений. Так, отдельные суды исходят из того, что заявители имеют общие обязательства перед кредиторами, например, по ипотечным, потребительским кредитам и т.д., поэтому объединяют дела о банкротстве каждого из супругов в единое производство²¹. Другие суды занимают противоположную позицию, отмечая, что совместное банкротство супругов невозможно, поскольку стороны не могут доказать общность этих дел по причине специфики долговых обязательств, потенциальных кредиторов и имущества, в отношении которого могут быть заявлены их требования.

¹⁹ См.: Берштейн Е. В. Все мы делим пополам: банкротство граждан и семейное имущество в России и за рубежом // Адвокат. 2017. № 3. С. 17–19.

²⁰ Следует отметить, что общее имущество не может быть реализовано до разрешения спора в суде общей юрисдикции, вероятно, имеется в виду вступление в силу решения суда о разделе, при этом сумма, полученная от реализации личного имущества одного из супругов, не может быть направлена на погашение личных обязательств другого супруга (п. 7, 10

ППВС РФ) (см.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 г. № 48 «О некоторых вопросах, связанных с особенностями формирования и распределения конкурсной массы в делах о банкротстве граждан» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2).

²¹ См.: Решение Арбитражного суда Московской области от 18.01.2016 г. по делу № А41-85634/2015; решение Арбитражного суда Новосибирской области от 09.11.2015 г. по делу № А45-20897/2015 // В официальных источниках не публиковались.

Третьи считают, что содержание ст. 213⁴ Федерального закона о банкротстве, согласно которой физическое лицо может быть признано банкротом, не допускает множественности лиц на стороне должника, а значит, заявление о признании должника банкротом может быть подано только в отношении одного гражданина²².

Кроме того, в судебной практике нет единого подхода относительно подведомственности разрешения таких споров, относятся ли такие дела к компетенции суда общей юрисдикции или арбитражному суду²³. Буквальное толкование п. 1 ч. 6 ст. 27 АПК РФ позволяет утверждать, что дела о банкротстве с участием граждан могут рассматриваться арбитражными судами, при этом споры о разделе имущества супругов относятся к компетенции судов общей юрисдикции. Учитывая содержание п. 1 ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, при их рассмотрении следует руководствоваться общими нормами, а именно все споры, вытекающие из гражданских и семейных отношений, относятся к компетенции судов общей юрисдикции.

На основании вышеизложенного суды приходят к выводу, что арбитражный суд не вправе выносить решение о разделе имущества супругов, даже если у него в производстве находится дело о банкротстве одного из них²⁴. Другие суды, напротив, исходят из того, что в случае, когда дело о банкротстве должника уже рассматривается, раздел принадлежащего ему и его супругу общего имущества возможен исключительно в рамках этого дела. В обоснование этого вывода они ссылаются на п. 7 ст. 213²⁶ Федерального закона о банкротстве, согласно которому имущество

²² См.: Определение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 10.01.2017 г. по делу № А56-91219/2016; решение Арбитражного суда Пермского края от 19.12.2016 г. по делу № А50-19304/2016; постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.02.2017 г. № 17АП-680/2017-ГК // В официальных источниках не публиковались.

²³ См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2017 г. № 13АП-7978/2017; апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 21.06.2017 г. по делу № 33-12859/2017; апелляционное определение Новосибирского областного суда от 04.07.2017 г. по делу № 33-6344/2017 // В официальных источниках не публиковались. При этом выплату супругу или бывшему супругу должника части денежных средств от реализации общего имущества, равноценной его доле в нем, суды считают достаточной гарантией соблюдения интересов этого лица (см.: постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.06.2017 г. № Ф04-6873/2016 по делу № А03-22218/2015 // В официальных источниках не публиковалось).

²⁴ См.: Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.08.2017 г. № 20АП-3934/2017; Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.10.2017 г. по делу № А44-8242/2016; Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.06.2017 г. № Ф04-6934/2016 // В официальных источниках не публиковались.

гражданина, принадлежащее ему на праве общей собственности с супругом или бывшим супругом, подлежит реализации в деле о банкротстве²⁵.

Как отмечалось ранее, сложности заключаются не только в отсутствии указания на особый статус супругов, но и тем обстоятельством, что практически всегда супруги выступают в качестве поручителей при оформлении тех или иных заемных обязательств (потребительские кредиты, ипотека, займы на развитие бизнеса и др.), что, как следствие, ведет к обобщению их семейных активов и пассивов.

Данное обстоятельство существенно затрудняет процедуру банкротства супругов, поскольку в рамках процедуры банкротства законодатель указывает на два вида или категории имущества супруга-должника, это личное имущество и общее, т.е. то, которое по нормам Семейного кодекса РФ приобретено в браке супругами. Полагаем, что и категория личного имущества в браке не столь однозначна, поскольку это не только то имущество, которое принадлежало супругу до брака или было ему подарено, передано в порядке наследования, но и имущество, которое приобретено в браке, но при определенных обстоятельствах может быть признано личным. Кроме того, когда законодатель определяет в качестве «объекта воздействия» общее имущество, то необходимо учитывать, что в отношении такого имущества могут быть заявлены законные требования другого супруга, не являющегося банкротом, в целях защиты не только своих интересов, но и несовершеннолетних, лиц, находящихся на иждивении у должника, соответственно, возникает потребность в определении доли в праве на общее имущество супругов, в отношении которой могут быть заявлены соответствующие требования. Учитывая, что на практике данные вопросы трактуются по-разному, необходимо принимать во внимание соответствующие разъяснения Верховного Суда РФ, а именно: если супруг (бывший супруг), полагающий, что реализация общего имущества в деле о банкротстве не учитывает заслуживающие внимания правомерные интересы этого супруга и (или) интересы находящихся на его иждивении лиц, в т.ч. несовершеннолетних детей, он вправе обратиться в суд с требованием о разделе общего имущества супругов до его продажи в процедуре банкротства (п. 3 ст. 38 СК РФ). Принимая во внимание правила подсудности, такое

²⁵ См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2017 г. № 13АП-7978/2017; апелляционное определение Верховного суда Республики Башкортостан от 21.06.2017 г. по делу № 33-12859/2017; апелляционное определение Новосибирского областного суда от 04.07.2017 г. по делу № 33-6344/2017. При этом выплату супругу или бывшему супругу должника части денежных средств от реализации общего имущества, равноценной его доле в нем, суды считают достаточной гарантией соблюдения интересов этого лица (см.: Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.06.2017 г. № Ф04-6873/2016 по делу № А03-22218/2015 // В официальных источниках не публиковалось).

требование подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции.

Представляется, что такая «*прокредиторская направленность*» норм Федерального закона о банкротстве проявляется в таких положениях, согласно которым и кредиторы, и финансовый управляющий, наделены правом на обжалование судебного акта о разделе имущества, определения долей и внесудебное соглашение супругов о разделе их общего имущества (п. 2 ст. 38 СК РФ) по основаниям, связанным с нарушением этим соглашением прав и законных интересов кредиторов (ст. 61², 61³ Федерального закона о банкротстве, ст. 10, 168, 170, п. 1 ст. 174¹ ГК РФ). Заявления о признании недействительными соглашений супругов о разделе их общего имущества по иным основаниям подлежат рассмотрению в исковом порядке судами общей юрисдикции с соблюдением правил подсудности; соответствующий иск может быть подан, в частности, финансовым управляющим. В таком случае можно утверждать, что фактически банкротится вся семья, а не супруг-должник²⁶.

Особенность дел о банкротстве супругов заключается в том, что в качестве активной и заинтересованной стороны по делу является финансовый управляющий, цель и задача которого обеспечить в первую очередь требования кредиторов, заявленные в отношении имущества супруга-должника. Очевидно, что его интересы направлены на защиту финансовых интересов кредиторов и они не совпадают с интересами другого супруга, не являющегося должником²⁷. Представляется, что найти баланс непросто, поскольку интересы сторон в таком процессе противоположны, в том смысле, что интересы финансового управляющего направлены на удовлетворение имущественных требований кредиторов, а супруга-должника и второго супруга на сохранение семьи в целом, ее экономической неприкосновенности. Вместе с тем интересы кредиторов тоже не должны находиться в уязвимом положении по отношению к интересам супруга-должника и его семьи. Согласно ст. 43 ГПК РФ не только финансовый управляющий, но и все кредиторы должника, требования которых заявлены в деле о банкротстве, имеют право на участие в рассмотрении данного иска в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора.

Кроме того, необходимо учитывать и то обстоятельство, что формальные критерии, позволяющие разграничить общее и личное имущество должников,

²⁶ См.: Ремизова О. Н. Некоторые вопросы банкротства семейного предпринимательства // Семейный бизнес в правовом пространстве России / отв. ред. И. В. Ершова, А. Н. Левушкин. С. 365–370.

²⁷ См.: Матвеев И. В. Ответственность членов семьи как контролирующих лиц должника при банкротстве // Там же. С. 325–332.

имеющих статус супругов, заложены в нормах Семейного кодекса РФ, их применение в процессе реализации норм о банкротстве, на наш взгляд, условно и опосредовано, поскольку специальные нормы о банкротстве сформулированы в отношении осуществления процедуры банкротства физического лица без учета его статуса супруга или бывшего супруга.

* * *

Очевидно, что нормы специального вида напрямую не ориентированы на учет специфики семейных юридических фактов, таких как регистрация брака, влекущих соответствующие правовые последствия в рамках отраслевых отношений. Безусловно, как будут развиваться законодательство о банкротстве и практика его применения, покажет время, тем не менее уже ясно, что применение таких норм выявило ряд проблем теоретического и практического порядка.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Берштейн Е. В. Все мы делим пополам: банкротство граждан и семейное имущество в России и за рубежом // Адвокат. 2017. № 3. С. 17–19.
2. Волгина О. А., Хисамова Р. В. Совместное банкротство супругов в России: как осуществить его на практике и какая от этого польза // Закон. 2017. № 2. С. 65–74.
3. Данилов Д. А. О совместном банкротстве супругов // Семейное и жилищное право. 2018. № 1. С. 47, 48.
4. Долинская В. В. Экономическая деятельность и ее виды // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 3. С. 3–15.
5. Карелина С. А., Фролов И. В. Семейный бизнес и проблемы формирования конкурсной массы в условиях финансовой несостоятельности (банкротства) супругов (бывших супругов): отечественный и зарубежный опыт // Семейный бизнес в правовом пространстве России / отв. ред. И. В. Ершова, А. Н. Левушкин. М., 2020. С. 304–317.
6. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: в 2 т. Т. 1. Части первая, вторая ГК РФ / под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 163.
7. Левушкин А. Н. Реформа семейного законодательства: совершенствование структуры Семейного кодекса Российской Федерации и правового регулирования отдельных брачно-семейных отношений // Актуальные проблемы росс. права. 2017. № 5. С. 31–34.
8. Летова Н. В. Последствия изменения семейного статуса супругов для бизнеса // Семейный бизнес в правовом пространстве России / отв. ред. И. В. Ершова, А. Н. Левушкин. М., 2020. С. 519.
9. Летова Н. В. Тенденции развития имущественных отношений супругов в современных условиях // Юридическая судьба бизнеса при расторжении брака и наследовании / отв. ред. И. В. Ершова, А. Н. Левушкина. М., 2019. С. 411, 412.

10. *Ломакина П.А.* Оспаривание алиментных соглашений в банкротстве. Новый взгляд ВС РФ // Вестник экономического правосудия. 2018. № 2. С. 4–10.
11. *Матвеев И.В.* Ответственность членов семьи как контролирующих лиц должника при банкротстве // Семейный бизнес в правовом пространстве России / отв. ред. И.В. Ершова, А.Н. Левушкин. М., 2020. С. 325–332.
12. *Назарова И.С., Шеншин В.М.* Совместное банкротство супругов – бывших участников накопительно – ипотечной системы: отсутствие четкого правового регулирования и неоднозначность судебной практики // Право в Вооруженных Силах – военно-правовое обозрение. 2018. № 6 (251). С. 35–43.
13. *Рабец А.М.* Проблемы правосубъектности семьи в семейном праве РФ // Вестник Омского ун-та. Сер.: Право. 2018. № 1 (54). С. 52–55.
14. *Ремизова О.Н.* Некоторые вопросы банкротства семейного предпринимательства // Семейный бизнес в правовом пространстве России / отв. ред. И.В. Ершова, А.Н. Левушкин. М., 2020. С. 365–370.
15. *Филиппова С.Ю., Шиткина И.С.* Продажа или приобретение бизнеса: правовое сопровождение сделки. М., 2019.
16. *Фролов А.С.* Особенности раздела совместного имущества супругов в процедуре банкротства. Юридическая судьба бизнеса при расторжении брака и наследовании / отв. ред. И.В. Ершова, А.Н. Левушкин. М., 2019. С. 232.
17. *Харитонов Ю.С.* Взыскание долгов гражданина-банкрота за счет общего имущества супругов // Предпринимательское право. Приложение «Право и бизнес». 2016. № 3. С. 7–9.
6. Commentary to the Civil Code of the Russian Federation: in 2 vols. Vol. 1. Parts one, two of the Civil Code of the Russian Federation / ed. by T.E. Abova, A. Yu. Kabalkin. 2nd ed., reprint. and additional. M., 2009. P. 163 (in Russ.).
7. *Levushkin A.N.* Reform of family legislation: improving the structure of the Family Code of the Russian Federation and the legal regulation of individual marriage and family relations // Actual problems of Russ. law. 2017. No. 5. P. 31–34 (in Russ.).
8. *Letova N.V.* Consequences of changing the marital status of spouses for business // Family business in the legal space of Russia / ed. by I.V. Ershova, A.N. Levushkin. M., 2020. P. 519 (in Russ.).
9. *Letova N.V.* Trends in the development of property relations of spouses in modern conditions // Legal fate of the business upon dissolution of the marriage and inheritance / ed. by I.V. Ershova, A.N. Levushkin. M., 2019. P. 411, 412 (in Russ.).
10. *Lomakina P.A.* Challenging alimony agreements in bankruptcy. A new view of the Supreme Court of the Russian Federation // Herald of Economic Justice. 2018. No. 2. P. 4–10 (in Russ.).
11. *Matveev I.V.* liability of the members of the family as controlling persons of the debtor in bankruptcy // Family business in the legal space of Russia / ed. by I.V. Ershova, A.N. Levushkin. M., 2020. P. 325–332 (in Russ.).
12. *Nazarova I.S., Shenshin V.M.* Joint bankruptcy of spouses-former participants of the accumulative mortgage system: lack of clear legal regulation and ambiguity of judicial practice // Law in the Armed Forces – military-legal review. 2018. No. 6 (251). P. 35–43 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Berstein E.V.* We divide everything in half: bankruptcy of citizens and family property in Russia and abroad // Lawyer. 2017. No. 3. P. 17–19 (in Russ.).
2. *Volgina O.A., Khisamova R.V.* Joint bankruptcy of spouses in Russia: how to implement it in practice and what is the benefit of it // Law. 2017. No. 2. P. 65–74 (in Russ.).
3. *Danilov D.A.* About joint bankruptcy of spouses // Family and Housing Law. 2018. No. 1. P. 47, 48 (in Russ.).
4. *Dolinskaya V.V.* Economic activity and its types // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2018. No. 3. P. 3–15 (in Russ.).
5. *Karelina S.A., Frolov I.V.* Family business and problems of formation of the bankruptcy estate in the conditions of financial insolvency (bankruptcy) of spouses (former spouses): domestic and foreign experience // Family business in the legal space of Russia / ed. by I.V. Ershova, A.N. Levushkin. M., 2020. P. 304–317 (in Russ.).
13. *Rabets A.M.* Problems of the legal personality of the family in the Family Law of the Russian Federation // Journal of Omsk University. Series: Law. 2018. No. 1 (54). P. 52–55 (in Russ.).
14. *Remizova O.N.* Some issues of bankruptcy of family entrepreneurship // Family business in the legal space of Russia / ed. by I.V. Ershova, A.N. Levushkin. M., 2020. P. 365–370 (in Russ.).
15. *Filippova S. Yu., Shitkina I.S.* Sale or acquisition of a business: legal support of a transaction. M., 2019 (in Russ.).
16. *Frolov A.S.* Features of the division of joint property of spouses in the bankruptcy procedure. The legal fate of business during the dissolution of marriage and inheritance / ed. by I.V. Ershov, A.N. Levushkina. M., 2019. P. 232 (in Russ.).
17. *Kharitonova Yu. S.* Collection of debts of a bankrupt citizen at the expense of the common property of the spouses // Business Law. Appendix “Law and Business”. 2016. No. 3. P. 7–9 (in Russ.).

Сведения об авторе

ЛЕТОВА Наталия Валерьевна – доктор юридических наук, главный научный сотрудник сектора процессуального права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Author's information

LETOVA Natalia V. – Doctor of Law, chief researcher of Procedural Law Department, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО
И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

IMPACT OF THE CONCEPT OF “TECHNOSCIENCE”
ON THE GENESIS FEATURES OF THE LEGAL REGULATION
OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND ROBOTICS TECHNOLOGY

© 2022 A. V. Neznamov

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: alegista@mail.ru

Received 20.05.2021 г.

Abstract. The paper is devoted to studying the legal regulation genesis of innovative AI and RT in law. The research suggests comprehending not only the answer to the question why these technologies can be considered as “disruptive” ones for the legal system, but also why this is happening right now, decades after their appearance. It is concluded that AI and RT are closely related to the concept of “technoscience” since due to them we can talk about interdisciplinarity, mutual strengthening of scientific cognition; capitalization; the growing influence of corporations on science; and the logical consequence is the involvement of technoscience in the state policy orbit. At the same time, technoscience brings social and cultural paradigms of scientific research to a new level as it allows us to raise the question of scientists’ attitude towards the consequences of their inventions in a new way. This, in turn, determines a number of the genesis features of AI and RT in law which are justified in the article.

Key words: artificial intelligence, robot, robotics technology, regulation genesis, legal regulation, technoscience, scientific and technological progress, technology, law.

For citation: *Neznamov, A.V. (2022). Impact of the concept of “technoscience” on the genesis features of the legal regulation of artificial intelligence and robotics technology // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 108–116.*

The article has been made possible by and published under RFBR grant 18-29-16015 dedicated to the comprehensive study of legal and ethical aspects of the development and use of artificial intelligence systems.

DOI: 10.31857/S102694520019169-6

ВЛИЯНИЕ КОНЦЕПТА ТЕХНОНАУКИ НА ОСОБЕННОСТИ ГЕНЕЗИСА
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ ИСКУССТВЕННОГО
ИНТЕЛЛЕКТА И РОБОТОТЕХНИКИ

© 2022 г. А. В. Незнамов

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: alegista@mail.ru

Поступила в редакцию 20.05.2021 г.

Аннотация. В работе исследуется генезис правового регулирования инновационных технологий ИИ и РТ в праве. Исследование предполагает осмысление не только ответа на вопрос, почему эти технологии могут рассматриваться как «подрывные» для правовой системы, но и почему это происходит именно сейчас, спустя десятки лет после их появления. Делается вывод о том, что технологии ИИ и РТ тесно связаны с концептом технонауки, так как именно в них можно говорить о междисциплинарности, взаимном усилении научных знаний; капитализации; росте влияния корпораций на науку;

и логичное следствие – о вовлечении технауки в орбиту государственной политики. Одновременно технаука выводит на новый уровень социокультурные парадигмы научных исследований, поскольку позволяет по-новому поставить вопрос об отношениях ученых к последствиям их изобретений. Это, в свою очередь, обуславливает целый ряд особенностей генезиса технологий ИИ и РТ в праве, которые обоснованы в тексте статьи.

Ключевые слова: искусственный интеллект, робот, робототехника, генезис регулирования, правовое регулирование, технаука, научно-технический прогресс, технологии, право.

Цитирование: *Neznamov, A.V. (2022). Impact of the concept of “technoscience” on the genesis features of the legal regulation of artificial intelligence and robotics technology // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 108–116.*

Статья публикуется в рамках гранта РФФИ 18-29-16015, посвященного комплексному изучению правовых и этических аспектов разработки и использования систем искусственного интеллекта.

In the modern world, there are practically no living environment in which robotics technology and artificial intelligence would not be applied somehow. In some areas they seem new and disruptive (for example, AI systems in healthcare and medical service robots), and in others we no longer notice them (for example, AI systems in our phones or robotic mechanisms in vehicles).

It is objectively impossible to give any comprehensive description of examples of using AI technologies in the modern world, and often the description of specific examples in scientific papers is the key for illustrative nature of the offered empirical material to a greater extent than for the task of a comprehensive study of existing social relations and specific legal problems. In other words, frequently the task of a researcher is to describe convincing facts depicting the development level of new technologies rather than integrating them into the system of scientific research methods in the context of a specific legal issue.

However, it cannot be overlooked that very often descriptions of examples of using AI and RT are not systemic, studied in the case of a specific legal problem, they are given as an illustration. Moreover, this trend is characteristic not only of national legal doctrine¹, but also of international studies.

For example, the paper “Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking”² by Claire Wardle and Hossein Derakhshan contains just a few examples of real situations with using AI technologies (in particular, creating fake videos with B. Obama and the influence of bots on the election of the US President in France). The study “Discrimination,

artificial intelligence, and algorithmic decision-making” by Frederik Borgesius³ presents only six illustrative examples correlated to the study conclusions. The research “A study of the implications of advanced digital technologies (including AI systems) for the concept of responsibility within a human rights framework” by Karen Yeung refers only to known incidents with Tesla cars as well as Uber and Cambridge Analytica⁴.

We see a similar approach in studies conducted under the auspices of international bodies.

For example, some Council of Europe documents on the study of the theoretical risks of applying AI contain references to sporadic practical “cases”. Thus, the report “Ready for future challenges – reinforcing the Council of Europe (Report by the Secretary General)”⁵ in the section “Potential risks of AI” gives only one application example in the form of a reference to the well-known scandal about Cambridge Analytica and its influence.

A similar reference to the same example is contained in the Joint Report of the Venice Commission and the Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) on Digital Technologies and Elections⁶.

³ See: *Borgesius F.* Discrimination, artificial intelligence, and algorithmic decision-making. URL: <https://rm.coe.int/discrimination-artificial-intelligence-and-algorithmic-decision-making/1680925d73>

⁴ See: *Yeung K.* A study of the implications of advanced digital technologies (including AI systems) for the concept of responsibility within a human rights framework. URL: <https://rm.coe.int/draft-study-of-the-implications-of-advanced-digital-technologies-inclu/16808ef255>

⁵ Ready for future challenges – Reinforcing the Council of Europe (2019). Report by the Secretary General for the Ministerial Session in Helsinki, 16–17 May 2019. P. 32. URL: <https://rm.coe.int/168093af03>

⁶ Joint Report of the Venice Commission and the Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) on Digital Technologies and Elections. CDL-AD (2019) 016. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e)

¹ See: *Somenkov S.A.* Artificial intelligence: from object to subject? // Herald of Kutafin University. 2019. No. 2, *Baranov P.P.* Legal regulation of robotics technology and artificial intelligence in Russia: some approaches to solving the problem // North Caucasian Legal Herald. 2018. No. 1, etc.

² *Wardle C., Derakhshan H.* Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policymaking. URL: <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>

In our view all this is a consequence of one of the significant problems of the object we are studying, that is, the fragmentation of empirical material for building legal structures for regulating AI technologies. The empirical base (that is, the existing social relations, primarily the presence of a legal conflict) is often at first glance not quite enough to study all the aspects of the relevant issue or to understand the research paradigm fully. Conclusions and offers, hypotheses, recommendations in some cases are based on singular examples extrapolated to the whole spectrum of applying AI and RT.

Meanwhile, it should be taken into account that neither AI nor RT is fundamentally new technology, at least in the sense that it is often given even at the level of official documents⁷.

In fact, these technologies have been developing and applying since the middle of the 20th century, and by the 21st century they had experienced a number of stages of their development. It is impressive to see by means of the example of AI technologies, in the development of which the whole segments are distinguished, i.e. “winners”, when interest to them fell sharply on the part of society including entrepreneurs and scientists.

Therefore, the study of the legal aspects of AI and RT implies conceptualizing not only the answer to the question of why these technologies can be considered as “disruptive” ones for the legal system, but also why this is happening right now, decades after their appearance.

Regarding the breakthrough nature of AI and RT many arguments are given. According to Ch. Skinner, we are now experiencing the fourth revolution in human history, and a fifth will soon come. The last one will unite artificial intelligence, biotechnology, genome editing, reusable rockets and colonization of other planets; as a result, “a little car will remain inside the person and a little humanity in the car”⁸.

According to K. Schwab the uniqueness of the fourth industrial revolution in addition to the pace of development and wide coverage lies in the growing harmonization and integration of a large number of different research disciplines and discoveries when material

⁷ For example, in the Government Executive Order of the Russian Federation dated 09.06.2020 No. 1523-r “Concerning approval of the Energy Strategy of the Russian Federation for the period until 2035”, when describing breakthrough technologies, unmanned and “connected” transport technologies are given as an example; neural networks, cloud and fog computing, virtual and augmented reality, machine learning. URL: <https://sudact.ru/law/rasporiazhenie-pravitelstva-rf-ot-09062020-n-1523-r>

In approved “Basic directions for the development of information security of the credit and financial sector for the period of 2019–2021” (Legal Reference System “Consultant Plus”) by the Bank of Russia artificial intelligence is designated as an innovative technology along with Big Data, cyber physical systems. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/83253/onrib_2021.pdf

⁸ Skinner K. Digital Man. The fourth revolution in human history that will affect everyone. M., 2019.

innovations arising from the interdependence between different technologies are no longer science fiction⁹. It was K. Schwab who offered to distinguish “megatrends” of modern economics and society connected with each other. At the same time different technologies take advantage of each other on the basis of inventions and development of each of them and disclosure of a wide range of technological drivers of the fourth industrial revolution¹⁰. Among them, for example, unmanned vehicles, 3D printing, advanced RT, new materials, Internet of Everything, biological technologies.

In the Russian Federation the analogue of megatrends is “cross-cutting digital technologies” which are enshrined in the federal project “Digital Technologies”¹¹. Of course, among them there are such as “components of robotics technology and sensorics” as well as “Neurotechnology and artificial intelligence”.

Meanwhile, the certainly cross-cutting, and possibly disruptive nature of AI and RT does not explain the reasons why it is necessary to create and develop legal regulation of robotics technology and artificial intelligence¹², rethink a number of legal structures, and do it right now.

The answer to this question, on the one hand, seems to be out in the open. The legal power pursuing social relations is focused on the rapid growth in the use of AI in all living environments. The cross-cutting nature of AI determines their use in almost any living environment which means that any branch of law will also face AI. However, one cannot fail to notice that this thesis is only partially true as there are other technologies that have penetrated into all living environments (for example, electricity).

Another answer to this question is often in discussions about the legal personality of AI systems. Coming to grips with creating a new subject of law, researchers note the need for radical transformation of legal institutions, including, for example, by means of implementing a new quasi-subject of Civil Law¹³. This situation is definitely challenging but meanwhile here the possible emergence of a new legal subject cannot explain the “disruptive”, breakthrough nature of AI for law. At a minimum, taking into consideration that the concept of legal personality of AI systems or robots has practically not got support by legal scholars (this issue

⁹ See: Schwab K. The Fourth Industrial Revolution: how it will change life and prevent people from becoming rich. M., 2016.

¹⁰ See: *ibid.*

¹¹ URL: <https://data-economy.ru/science>

¹² See: Pisarenko A.P., Ignatenko V.V. To the question of the “in-human” law: trends and prospects // Herald of the Taganrog Institute of Management and Economics. 2018. No. 1. P. 55–58.

¹³ See: Iriskina E.N., Belyakov K.O. Legal aspects of civil liability for causing harm by the actions of a robot as a quasi-subject of civil law relations // Humanitarian Informatics. 2016. No. 10. P. 63–72.

will be shown in a separate chapter of this research). In addition, one cannot disagree with G.A. Gadzhiev who argues that a part of legal reality is always a system of legal ideas that form a legal concept of reality which is a form of scientific awareness of what people call law¹⁴. From the point of view of this “legal reality”, the existence of a fictional (for the real world) legal subject and a legal fiction is not exclusively new.

Another option to answer this question may be the autonomy of AI systems and robots implying their ability to perform actual and legal actions independently, regardless of the will of a legal subject to make legally significant decisions. Although this answer seems quite promising to us as the real legal prerequisites for regulating AI and RT in our opinion are still deep, paradigmatic, and they run far beyond the legal science or science of AI or RT methods. Indeed, the automation of many processes forces us to talk about revising many legal norms and even entire institutions.

These changes are primarily related to the fundamental change in science as a special way of thinking and a highly effective method of studying the life world, according to E. Husserl¹⁵.

In the science development one can distinguish periods when all the components of its foundations were transformed, accompanied by a radical change in the normative research structures as well as the philosophical science foundations; and such periods can be considered as global revolutions that changed the type of scientific rationality¹⁶. At the same time scientific revolutions, as a rule, are accompanied by crises that lead to radical changes in the science foundations, the scientific worldview as well as in the features of its social and cultural genesis which inevitably raises the philosophy of science before the question of the science essence¹⁷. One of such revolutions, according to N.V. Bryanik, is being experienced by us right now when it becomes obvious that the principles of the non-classical worldview are not activated when explaining the phenomenon of self-organization of non-linear, non-equilibrium and open systems¹⁸.

We tend to agree with the statement by S.A. Lebedev that today we are watching out of a sharp change

¹⁴ See: *Gadzhiev G.A.* Is the robot agent a person? (Search for legal forms for regulating the digital economy) // *Russian Law Journal*. 2018. No 1. P. 15–30.

¹⁵ See: *Husserl E.* Crisis of European sciences and transcendental phenomenology: Introduction to Phenomenological Philosophy. St. Petersburg, 2004.

¹⁶ See: *Ladygina I.V.* Philosophical foundations of robotics technology // *Humanitarian Vector*. 2016. Vol. 11. No. 1. P. 28–35.

¹⁷ See: *Bryanik N.V.* E. Husserl on the meaning of science in the scope of modern philosophy and science history // *Vestnik of Northern (Arctic) Federal University*. Series: Humanities and Social Sciences. 2017. No. 4. P. 51–60.

¹⁸ See: *ibid.*

in the problematic orientation of epistemology; unlike traditional epistemology, the modern one is not focused on solving the issue of what science should be, not on building an ideal science model, considering such problems to be “metaphysical”, but on analyzing and describing the structure and methods of real science, its dynamics as well as cultural, historical and philosophical foundations of science and scientific cognition; and the reason is precisely in the success of real science¹⁹. As a result, currently epistemology has been closely intertwined with cognitive science²⁰. The epistemological model was replaced by a postmodern social and cultural crisis, the result of which is the replacement of established moral principles and traditions with new rules and norms of corporate situational morality²¹.

At the same time, according to V.V. Kotlyarova modern science has a rather complex structure, a system of partially interconnected, sometimes partially incompatible elements that have integrative characteristics. Differentiation of sciences is balanced by their integration that determines the mutually beneficial exchange of approaches, scientific methods, concepts and categories; and all this leads not only to the constant emergence of new branches but also to the interdisciplinary synthesis of scientific cognition²². That is why, in modern scientific and methodological discourse the synthesis of natural science and social and humanitarian knowledge becomes important, due not only to the growth of the heuristic potential of moral, aesthetic and religious values in the worldview of modern man, but also to the realization that “positive” science is unable to formulate or solve our life-purpose and value-based problems²³.

In other words, in the last decade we have seen a rapid and dynamic but rather discrete development of technology and science in general that leads to uneven progress in all levels of social existence²⁴. There-with it can be argued that objectively research is always ahead of time, and it designs new technologies in social life; however, previously this process was divided over time, and now it often takes place almost immediately.

¹⁹ See: *Lebedev S.A.* Three epistemological paradigms: classical, non-classical and post-non-classical // *Herald of the Moscow Region State University*. Series: Philosophical Sciences. 2019. No. 2. P. 8–21.

²⁰ See: *Kozhevnikov N.N., Danilova V.S.* Ontologic and epistemological aspects of modern philosophy // *Vestnik of NEFU*. 2012. Vol. 9. No. 4. P. 69–75.

²¹ See: *Vyzhletsov G.P.* Scientific rationality in the era of axiological relativism // *Herald of St. Petersburg University*. Ser. 17. 2015. No. 4. P. 21–26.

²² See: *Kotlyarova V.V.* Modern scientific cognition: paradigm of integration // *Historical, philosophical, political and law sciences, culturology and study of art*. Questions of theory and practice. Tambov, 2015. No. 9 (59): in 2 parts. Part. I. P. 99–102.

²³ See: *ibid.*

²⁴ See: *Zaporozhets A.M.* Legal Aspects of the Innovative Economics of Russia // *Scientific forums*. 2014'2(1). P. 53–77.

The gap between research and implementation has narrowed, and the risk of the proliferation of technologically and naturally advanced, but unapproved technologies has increased²⁵.

The connection of the epistemology of science with technology is noted by E.V. Seredkina pointing out that the analysis of the texts of recent years in the field of philosophy and methodology of science shows a shift in emphasis from traditional epistemological problems of modern natural science to reflections on the essence of technology with specific practical applications²⁶.

Here we come close to the concept of technoscience, which was established in academic circles in the 1980–1990^s of the 20th century in the context of the fact that the modern technological role of science became especially obvious due to the formation of a new paradigm of science under conditions of interdisciplinarity and transdisciplinarity²⁷.

Technoscience is defined by researchers as “the face of modern science”, the state of modern cognitive knowledge that is realized in the process of applied research; technoscience, the latest technologies undoubtedly have a great influence on the formation of civil society and the development of everyday life of consumer society²⁸.

According to the researchers who are investigating this phenomenon, the term “technoscience” was first formulated by the French philosopher Gaston Bachelard in 1953, and popularized by the Belgian philosopher Gilbert Hottois who tried to fix the essential features of modern science which were different from the ancient ideal of exclusively theoretical knowledge²⁹. Technoscience is positioned as a new stage in the development of technical knowledge which is characterized by the following features described by I.A. Chernyshov: disappearance of the line between fundamental and applied research; problematic research orientation; science transdisciplinary nature; nature plasticity; a global international approach to technology production; change in the science organization, transition of its advanced fields to commercial corporations; transforming

knowledge into publicity; formation of new cognitive data sharing space³⁰.

Threat technoscience does not fit into the traditional schematization of sciences (natural, technical, social and humanities) being a new form of science organization that integrates many aspects of both natural science and technology and humanitarian knowledge³¹.

According to scientists the key trend in the science development in modern society is that scientific cognition loses its privileged mode of existence in society, and science itself as an institution is gradually being deprived of the monopoly right to produce common and especially valuable (in the social and cultural sense) knowledge and begins to transform into something new that we continue to call “science” only in view of institutional and cultural reasons; this process is reflected in the concepts of “technoscience”³².

In this sense technoscience today belongs to the post-classical stage of the science development, that is, it involves taking into account social factors and ethical orientations³³. Meanwhile, it is even argued that the concept of technoscience is destructive for basic science and for the ethos of scientific community formed by an enlightening tradition and implying a universal moral rather than utilitarian value of knowledge and education³⁴.

Why is the concept of technoscience so important in the context of AI and RT?

As it is shown above technoscience researchers associate it with a modern scientific and technical revolution characterized by research programs that aim to expand and gain new knowledge in the fields of nanotechnology, biomedicine, genetic engineering, cybernetics, and computer science³⁵. According to the researchers who are investigating this phenomenon developments in the field of AI, in turn, lead to a solution to the problem of the harmonious existence in the future of natural (human) and artificial (machine) mind.

As N.A. Berdyaev wrote back in the 30^s of the 20th century the dominance of technology and machine opens a new stage of reality which is not provided for by the

²⁵ See: *Gorokhov V.G.* Technoscience as a new stage in the development of modern science and technology // Higher education in Russia. 2014. No. 11. P. 37–47.

²⁶ See: *Seredkina E.V.* Ethical and epistemological aspects of technoscientific knowledge in the context of paradigmatic shift from the *homo faber* into the *homo creator* // Humanitarian vector. Series: Philosophy, Cultural Studies. 2016. No. 1. P. 41–45.

²⁷ See: *Bakanova E.A.* Transformation of science in the information society // Philosophy and culture. 2017. No. 4. P. 80–88.

²⁸ See: *Moiseeva A.P.* On the question of the essence of the study of technoscience // Modern problems of science and education. 2015. No. 1 (Part I). URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_25325522_67912728.pdf

²⁹ See: *Moiseeva A.P., Bakanova E.A.* Phenomenon of technoscience // Bulletin of Science of Siberia. 2017. No. 2 (25). P. 45–58.

³⁰ See: *Chernyshov I.A.* Technoscientific model of modern technical knowledge // Society: philosophy, history, culture. 2018. No. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tehnonauchnaya-model-sovremennogo-tehnicheskogo-znaniya/viewer>

³¹ See: *Moiseeva A.P., Bakanova E.A.* Op. cit. P. 45–58.

³² *Koshovets O.B., Frolov I.E.* Brave new world: On science transformation into technoscience // Epistemology & Philosophy of Science. 2020. Vol. 51. No. 1. P. 20–30.

³³ See: *Gorokhov V.G.* Op. cit. P. 37–47.

³⁴ See: *Varkhotov T.A.* Technoscience – science without scientists? // Epistemology & philosophy of science. 2020. Vol. 51. No. 1. P. 32–36.

³⁵ See: *Osipov V.E., Vasenkin A.V.* System of social and ethical bases of technoscience // Modern technologies. System analysis. Modeling. 2012. No. 4 (36). P. 255–259.

classification of sciences, reality is not at all identical with the reality of mechanical, physical and chemical. This new reality is visible only from history, from civilization, and not from nature³⁶. We can add to this that technology always presents social constructs, whether this fact is realized or not (and there can be no technologies at all out of society)³⁷.

In our opinion, it is not a coincidence that the 20th century was the birth of the concept of technoscience and at the same time the birth of AI and RT.

It is AI and RT that, in our view, are the quintessence of technoscience (although in some sources this postulate is put in the context of nanotechnology³⁸). Due to them, we can talk about interdisciplinarity, mutual strengthening of scientific cognition; capitalization; the growing influence of corporations on science; and the logical consequence is the involvement of technoscience in the state policy orbit. Simultaneously technoscience brings social and cultural paradigms of scientific research to a new level as it allows us to raise the question of the relationship of scientists to the consequences of their inventions in a new way.

And the fact that discussions of the AI and RT problems, as a rule, occur at this interface, i.e. at the transition from machine to human and vice versa, is a logical conclusion to this design. The science of AI methods looks like the quintessence of technoscience in all respects.

From our point of view that is why it is the AI concept and related AI technologies, and not other technological trends, that have such an important influence on the legal science which is most involved in the epistemological transformation of science being part of science in general.

As K. Schwab rightly points out, governments will have to change their approach: in the “old world” decision makers had enough time to study a specific issue, and then prepare the necessary reaction or appropriate regulatory framework³⁹. The whole process, as a rule, was linear and mechanical and was built in strict accordance with the hierarchical approach (“top down”) but for a number of reasons this is no longer possible. With the Fourth Industrial Revolution accelerating the pace

³⁶ See: *Berdyayev N.A.* Man and Machine (the problem of sociology and metaphysics of technology) // Journal “The Way”. No. 38 (for 05.1933). URL: <http://www.odinblago.ru/path/38/1>

³⁷ See: *Gorokhov V.G.* Technology and Science // Epistemology & Philosophy of Science. 2012. Vol. XXXIV. No. 4. P. 5–17.

³⁸ See: *Beilin M.V.* Nanotechnoscience: between the theoretical and practical purposes of scientific thinking // Scientific Herald of BelSU. Series: Philosophy. Sociology. Law. 2016. Is. 38. No. 24 (245). P. 145–148.

³⁹ See: *Schwab K.* Op. cit.

of change, the structures creating the regulations faced challenges of unprecedented scale⁴⁰.

From this point of view, one cannot disagree with T. Ya. Khabrieva and N.N. Chernogor that in the new reality law becomes not only a means, an instrument for digitalizing the economy, governance and other segments of social existence but also the targeted object of “digitalization” as a result of which it undergoes changes in its form, content, system, structure, mechanism of action and demonstrates the tendency to increase emerging transformations⁴¹.

However, “the development impact of digital technologies on the legal system, as well as the ways and directions of the law transformation upon regulating social relations related to the use of digital technologies are really underexplored by legal science”⁴².

Nonetheless, according to our reckoning it is premature to talk about essential restructuring of the legal system or especially about rethinking the role of law in society.

It must be recognized that law according to S.S. Alekseev is always a living mechanism⁴³, guide and vehicle of high reasonable principles⁴⁴. From this point of view, law will change a priori but will be the key social regulator of social relations. The legal system transformation in the scope of new technologies and taking into account their development in line with technoscience is definitely a great challenge but a challenge which can be solved in our opinion.

* * *

As a summary, the arguments discussed above lead us to the theory of the genesis peculiarities of AI and RT in law. They, to our opinion, are as follows.

The development of technologies including (and somewhere even first of all) AI and RT is carried out due to the continuous synthesis of scientific cognition which is enriched exponentially under conditions of the modern information society. Concurrent with it the development of scientific research in compliance with technoscience provides almost simultaneous transformation of technological achievements into practice.

Thanks to the peculiarities of the technoscience development AI technologies began to be implemented everywhere in all life spheres very quickly.

⁴⁰ See: *ibid.*

⁴¹ See: *Khabrieva T. Ya., Chernogor N.N.* The Law in the conditions of digital reality // Russian Law Journal. 2018. No 1. P. 85–102.

⁴² *Nosov S.I.* Law and informatization // Lawyer. 2019. No. 4. URL: <https://urfac.ru/?p=2369>

⁴³ See: *Alekseev S.S.* Collected works issued: in 10 vols. M., 2010. Vol. 6: Ascent to Law.

⁴⁴ See: *ibid.*

Finally, the highest potential for commercialization of new technologies forces relevant participants in public relations to produce and implement scientific developments even faster. All this leads to incredible growth rate of public relations in connection with the use of new technologies.

Besides, social relations in connection with the use of AI and RT are often mediated not by the achievements of scientific and technological progress but by the whole of people's concepts of them. Thus, when there is no "smart robot" or "strong AI", people already have formed concepts of them including ones from the point of view of their regulation.

This social and cultural factor characterizes the huge influence of culture, primarily the mass one, on the development of technology and on its regulation. It is in the last few decades that a significant number of publications, books and, of course, films dedicated to AI have been released.

The law following public relations and being a rather inert regulatory tool can no longer fundamentally act as an effective mechanism for influencing public relations in this part.

On the one hand, they appear and change too quickly; and on the other hand, their reality is often difficult to distinguish from stereotypes (otherwise, regulators of all the countries over the world would have long been forced to pass laws obliging any robots, including robot vacuum cleaners, to comply with the three laws of robotics technology by A.A. Asimov).

REFERENCES

1. *Alekseev S.S.* Collected works issued: in 10 vols. M., 2010. Vol. 6: Ascent to Law (in Russ.).
2. *Bakanova E.A.* Transformation of science in the information society // *Philosophy and culture*. 2017. No. 4. P. 80–88 (in Russ.).
3. *Baranov P.P.* Legal regulation of robotics technology and artificial intelligence in Russia: some approaches to solving the problem // *North Caucasian Legal Herald*. 2018. No. 1 (in Russ.).
4. *Beilin M.V.* Nanotechnoscience: between the theoretical and practical purposes of scientific thinking // *Scientific Herald of BelSU. Series: Philosophy. Sociology. Law*. 2016. Is. 38. No. 24 (245). P. 145–148 (in Russ.).
5. *Berdyayev N.A.* Man and Machine (the problem of sociology and metaphysics of technology) // *Journal "The Way"*. No. 38 (for 05.1933). URL: <http://www.odinblago.ru/path/38/1> (in Russ.).
6. *Bryanik N.V.* E. Husserl on the meaning of science in the scope of modern philosophy and science history // *Vestnik of Northern (Arctic) Federal University. Series: Humanities and Social Sciences*. 2017. No. 4. P. 51–60 (in Russ.).
7. *Chernyshov I.A.* Technoscientific model of modern technical knowledge // *Society: philosophy, history, culture*. 2018. No. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tehnonauch-naya-model-sovremennogo-tehnicheskogo-znaniya/viewer> (in Russ.).
8. *Gadzhiev G.A.* Is the robot agent a person? (Search for legal forms for regulating the digital economy) // *Russian Law Journal*. 2018. No 1. P. 15–30 (in Russ.).
9. *Gorokhov V.G.* Technology and Science // *Epistemology & Philosophy of Science*. 2012. Vol. XXXIV. No. 4. P. 5–17 (in Russ.).
10. *Gorokhov V.G.* Technoscience as a new stage in the development of modern science and technology // *Higher education in Russia*. 2014. No. 11. P. 37–47 (in Russ.).
11. *Husserl E.* Crisis of European sciences and transcendental phenomenology: Introduction to Phenomenological Philosophy. St. Petersburg, 2004 (in Russ.).
12. *Iriskina E.N., Belyakov K.O.* Legal aspects of civil liability for causing harm by the actions of a robot as a quasi-subject of civil law relations // *Humanitarian Informatics*. 2016. No. 10. P. 63–72 (in Russ.).
13. *Khabrieva T. Ya., Chernogor N.N.* The Law in the conditions of digital reality // *Russian Law Journal*. 2018. No 1. P. 85–102 (in Russ.).
14. *Koshovets O.B., Frolov I.E.* Brave new world: On science transformation into technoscience // *Epistemology & Philosophy of Science*. 2020. Vol. 51. No. 1. P. 20–30 (in Russ.).
15. *Kotlyarova V.V.* Modern scientific cognition: paradigm of integration // *Historical, philosophical, political and law sciences, culturology and study of art. Questions of theory and practice*. Tambov, 2015. No. 9 (59): in 2 parts. Part. I. P. 99–102 (in Russ.).
16. *Kozhevnikov N.N., Danilova V.S.* Ontologic and epistemological aspects of modern philosophy // *Vestnik of NEFU*. 2012. Vol. 9. No. 4. P. 69–75 (in Russ.).
17. *Ladygina I.V.* Philosophical foundations of robotics technology // *Humanitarian Vector*. 2016. Vol. 11. No. 1. P. 28–35 (in Russ.).
18. *Lebedev S.A.* Three epistemological paradigms: classical, non-classical and post-non-classical // *Herald of the Moscow Region State University. Series: Philosophical Sciences*. 2019. No. 2. P. 8–21 (in Russ.).
19. *Moiseeva A.P.* On the question of the essence of the study of technoscience // *Modern problems of science and education*. 2015. No. 1 (Part I). URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_25325522_67912728.pdf (in Russ.).
20. *Moiseeva A.P., Bakanova E.A.* Phenomenon of technoscience // *Bulletin of Science of Siberia*. 2017. No. 2 (25). P. 45–58 (in Russ.).
21. *Nosov S.I.* Law and informatization // *Lawyer*. 2019. No. 4. URL: <https://urfac.ru/?p=2369> (in Russ.).
22. *Osipov V.E., Vasenkin A.V.* System of social and ethical bases of technoscience // *Modern technologies. System analysis. Modeling*. 2012. No. 4 (36). P. 255–259 (in Russ.).
23. *Pisarenko A.P., Ignatenko V.V.* To the question of the "inhuman" law: trends and prospects // *Herald of the Taganrog Institute of Management and Economics*. 2018. No. 1. P. 55–58 (in Russ.).
24. *Schwab K.* The Fourth Industrial Revolution: how it will change life and prevent people from becoming rich. M., 2016 (in Russ.).

25. *Seredkina E.V.* Ethical and epistemological aspects of technoscientific knowledge in the context of paradigmatic shift from the *homo faber* into the *homo creator* // Humanitarian vector. Series: Philosophy, Cultural Studies. 2016. No. 1. P. 41–45 (in Russ.).
26. *Skinner K.* Digital Man. The fourth revolution in human history that will affect everyone. M., 2019 (in Russ.).
27. *Somenkov S.A.* Artificial intelligence: from object to subject? // Herald of Kutafin University. 2019. No. 2 (in Russ.).
28. *Varkhotov T.A.* Technoscience – science without scientists? // Epistemology & philosophy of science. 2020. Vol. 51. No. 1. P. 32–36 (in Russ.).
29. *Vyzhletsov G.P.* Scientific rationality in the era of axiological relativism // Herald of St. Petersburg University. Ser. 17. 2015. No. 4. P. 21–26 (in Russ.).
30. *Zaporozhets A.M.* Legal Aspects of the Innovative Economics of Russia // Scientific forums. 2014’2(1). P. 53–77 (in Russ.).
31. *Borgesius F.* Discrimination, artificial intelligence, and algorithmic decision-making. URL: <https://rm.coe.int/discrimination-artificial-intelligence-and-algorithmic-decision-making/1680925d73>
32. *Wardle C., Derakhshan H.* Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. URL: <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>
33. *Yeung K.* A study of the implications of advanced digital technologies (including AI systems) for the concept of responsibility within a human rights framework. URL: <https://rm.coe.int/draft-study-of-the-implications-of-advanced-digital-technologies-inclu/16808ef255>
8. *Выжлецов Г.П.* Научная рациональность в эпоху аксиологического релятивизма // Вестник СПбГУ. Сер. 17. 2015. Вып. 4. С. 21–26.
9. *Гаджиев Г.А.* Является ли робот-агент лицом? (Поиск правовых форм для регулирования цифровой экономики) // Журнал рос. права. 2018. № 1. С. 15–30.
10. *Горохов В.Г.* Технология и наука // Эпистемология и философия науки. 2012. Т. XXXIV. № 4. С. 5–17.
11. *Горохов В.Г.* Технонаука – новый этап в развитии современной науки и техники // Высшее образование в России. 2014. № 11. С. 37–47.
12. *Гуссерль Э.* Кризис европейских наук и трансцендентальная феноменология: введение в феноменологическую философию. СПб., 2004. С. 5–398.
13. *Запорожец А.М.* Правовые аспекты инновационной экономики России // Научные форумы. 2014’2(1). С. 53–77.
14. *Ирискина Е.Н., Беляков К.О.* Правовые аспекты гражданско-правовой ответственности за причинение вреда действиями робота как квазисубъекта гражданско-правовых отношений // Гуманитарная информатика. 2016. Вып. 10. С. 63–72.
15. *Кожевников Н.Н., Данилова В.С.* Онтологические и эпистемологические аспекты современной философии // Вестник СВФУ. 2012. Т. 9. № 4. С. 69–75.
16. *Котлярова В.В.* Современное научное познание: парадигма интеграции // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2015. № 9 (59): в 2 ч. Ч. 1. С. 99–102.
17. *Кошовец О.Б., Фролов И.Э.* «Прекрасный новый мир»: о трансформации науки в технонауку // Epistemology & Philosophy of Science. 2020. Т. 51. № 1. С. 20–30.
18. *Ладыгина И.В.* Философские основания робототехники // Гуманитарный вектор. 2016. Т. 11. № 1. С. 28–35.
19. *Лебедев С.А.* Три эпистемологических парадигмы: классическая, неклассическая и постнеклассическая // Вестник МГОУ. Сер.: Философские науки. 2019. № 2. С. 8–21.
20. *Моисеева А.П.* К вопросу об исследовании сущности технонауки // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1 (часть 1). URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_25325522_67912728.pdf
21. *Моисеева А.П., Баканова Е.А.* Феномен технонауки // Вестник науки Сибири. 2017. № 2 (25). С. 45–58.
22. *Носов С.И.* Право и информатизация // Юрист. 2019. № 4. URL: <https://urfac.ru/?p=2369>
23. *Осипов В.Е., Васенкин А.В.* Система социально-этических принципов технонауки // Современные технологии. Системный анализ. Моделирование. 2012. № 4 (36). С. 255–259.
24. *Писаренко А.П., Игнатенко В.В.* К вопросу о «нечеловеческом» законе: тенденции и перспективы // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2018. № 1. С. 55–58.
25. *Скиннер К.* Человек цифровой. Четвертая революция в истории человечества, которая затронет каждого. М., 2019.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алексеев С.С.* Собр. соч.: в 10 т. М., 2010. Т. 6: Восхождение к праву.
2. *Баканова Е.А.* Трансформация науки в информационном социуме // Философия и культура. 2017. № 4. С. 80–88.
3. *Баранов П.П.* Правовое регулирование робототехники и искусственного интеллекта в России: некоторые подходы к решению проблемы // Северо-Кавказский юрид. вестник. 2018. № 1. С. 39–45.
4. *Бейлин М.В.* Нанотехнонаука: между теоретическими и прагматическими целями научного мышления // Научные ведомости БелГУ. Сер.: Философия. Социология. Право. 2016. Вып. 38. № 24 (245). С. 145–148.
5. *Бердяев Н.А.* Человек и машина (проблема социологии и метафизики техники) // Журнал «Путь». № 38 (за 05.1933). URL: <http://www.odinblago.ru/path/38/1>
6. *Брянник Н.В.* Э. Гуссерль о смысле науки в контексте современной философии и истории науки // Вестник Северного (Арктического) федерального ун-та. Сер.: Гуманитарные и социальные науки. 2017. № 4. С. 51–60.
7. *Вархотов Т.А.* Технонаука – наука без ученых? // Эпистемология и философия науки. 2020. Т. 51. № 1. С. 32–36.

26. *Соменков С.А.* Искусственный интеллект: от объекта к субъекту? // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2019. № 2. С. 75–85.
27. *Середкина Е.В.* Этические и эпистемологические аспекты технонаучного знания в контексте парадигмального сдвига от *homo faber* к *homo creator* // Гуманитарный вектор. Сер.: Философия, культурология. 2016. № 1. С. 41–45.
28. *Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н.* Право в условиях цифровой реальности // Журнал рос. права. 2018. № 1. С. 85–102.
29. *Чернышов И.А.* Технонаучная модель современного технического знания // Общество: философия, история, культура. 2018. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tehnonauchnaya-model-sovremennogo-tehnicheskogo-znaniya/viewer>
30. *Шваб К.* Четвертая промышленная революция: как она изменит жизнь и помешает людям богатеть. М., 2016.
31. *Borgesius F.* Discrimination, artificial intelligence, and algorithmic decision-making. URL: <https://rm.coe.int/discrimination-artificial-intelligence-and-algorithmic-decision-making/1680925d73>
32. *Wardle C., Derakhshan H.* Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making. URL: <https://edoc.coe.int/en/media/7495-information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research-and-policy-making.html>
33. *Yeung K.* A study of the implications of advanced digital technologies (including AI systems) for the concept of responsibility within a human rights framework. URL: <https://rm.coe.int/draft-study-of-the-implications-of-advanced-digital-technologies-inclu/16808ef255>

Authors' information

NEZNAMOV Andrey V. —
PhD in Law, Managing Director
of the AI Regulation Center of PJSC
Sberbank, Founder of the Research Center
“Robopravo”, senior researcher at the Institute of
State and Law of the Russian Academy of Sciences;
10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

Сведения об авторе

НЕЗНАМОВ Андрей Владимирович —
кандидат юридических наук,
управляющий директор
Центра регулирования ИИ ПАО «Сбербанк»,
основатель Исследовательского центра
«Робоправо», старший научный сотрудник
Института государства и права Российской
академии наук; 119019 г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10
ORCID: 0000-0000-2880-7394

ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПРИОРИТЕТЫ

© 2022 г. Н. А. Троян*, И. С. Бойченко**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

* E-mail: n-troyan66@yandex.ru

** E-mail: 79154538848@yandex.ru

Поступила в редакцию 14.01.2022 г.

Аннотация. В статье исследуются актуальные проблемы правового обеспечения трансформации системы органов публичной власти в условиях цифровизации. Авторами предпринята попытка правового осмысления с позиции информационного права формирования системы публичной власти в соответствии с новеллами, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г. Особое внимание обращено на вопросы информационно-правового обеспечения при формировании государственной политики Российской Федерации, направленной на организацию публичной власти, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти на разных уровнях.

Анализ состояния правового регулирования в рассматриваемой сфере свидетельствует о необходимости теоретико-методологических исследований междисциплинарного характера, выработке новых подходов и развитии научных представлений о закономерностях информационно-правового обеспечения формирования системы публичной власти.

В статье обосновывается значение для развития информационного пространства Российской Федерации, закрепления конституционно-правового принципа единства системы публичной власти для российской правовой системы. В связи с этим также сделан акцент на возрастающей роли фундаментальных информационно-правовых исследований, направленных на развитие связей и обеспечение взаимодействия органов, входящих в многоуровневую систему публичной власти в Российской Федерации.

Авторы фокусируют внимание на том, что в условиях развития информационного (цифрового) общества актуальность приобретает правовое обеспечение защищенности интересов личности, общества и государства, а также создание необходимых условий и возможностей для расширения получения гражданами, органами государственного управления и общественными объединениями достоверной правовой информации. Отмечается стратегическое значение развития специализированных цифровых платформ для формирования единого информационного пространства системы публичной власти в Российской Федерации.

Исследование позволило обосновать вывод о необходимости развития доктринальных, программно-технологических, нормативно-правовых и организационных основ для решения задач развития системы публичной власти в Российской Федерации в сфере государственного управления, правотворческой деятельности, а также развития национальной системы доступа к правовой информации в условиях цифровой трансформации.

Ключевые слова: информационное общество, правовое обеспечение, цифровая трансформация, цифровые платформы, информационно-телекоммуникационные технологии, государственное управление, облачные сервисы, оцифровка нормативных правовых актов.

Цитирование: Троян Н.А., Бойченко И.С. Информационно-правовое обеспечение формирования системы публичной власти в России: проблемы и приоритеты // Государство и право. 2022. № 3. С. 117–126.

Статья написана при финансовой поддержке РФФИ. Грант 18-29-16013 «Исследование концептуальных подходов к формированию системы правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе».

DOI: 10.31857/S102694520019170-8

INFORMATION AND LEGAL SUPPORT FOR THE TRANSFORMATION OF THE PUBLIC POWER SYSTEM IN RUSSIA: PROBLEMS AND PRIORITIES

© 2022 N. A. Troyan*, I. S. Boychenko**

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: n-troyan66@yandex.ru

**E-mail: 79154538848@yandex.ru

Received 14.01.2022

Abstract. The article examines the actual problems of legal support for the transformation of the system of public authorities in the context of digitalization. The authors made an attempt to legally comprehend from the position of information law the formation of a system of public authority in accordance with the novelties introduced into the Constitution of the Russian Federation in 2020. Particular attention is paid to the issues of information and legal support in the formation of the policy of the Russian Federation, aimed at organizing public authorities, including legislative, executive and judicial authorities at different levels.

An analysis of the state of legal regulation in this area indicates the need for theoretical and methodological research of an interdisciplinary nature, the development of new approaches and the development of scientific ideas about the patterns of information and legal support for the formation of a public authority system.

The article substantiates the significance for the development of the information space of the Russian Federation of securing a constitutional and legal principle of the unity of the system of public authority for the Russian legal system. In this regard, emphasis is also placed on the growing role of fundamental information and legal research aimed at developing ties and ensuring interaction between bodies that are part of the multi-level system of public authority in the Russian Federation.

The authors focus on the fact that in the context of the development of the information (digital) society legal support for the protection of the interests of the individual, society and the state, as well as the creation of the necessary conditions and opportunities for expanding the receipt of reliable legal information by citizens, government bodies and public associations, is of particular relevance. The strategic importance of the development of specialized digital platforms for the formation of a single information space of the public authority system in the Russian Federation is noted.

The study made it possible to substantiate the conclusion that it is necessary to develop doctrinal, software-technological, regulatory and organizational foundations to solve the problems of developing a public authority system in the Russian Federation in the field of public administration, law-making, as well as developing a national system of access to legal information in the context of digital transformation.

Key words: information society, legal support, digital transformation, digital platforms, information and telecommunication technologies, public administration, cloud services, digitization of regulatory legal acts.

For citation: Troyan, N.A., Boychenko, I.S. (2022). Information and legal support for the transformation of the system of public power in Russia: problems and priorities // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 117–126.

The article was written with the financial support of the RFBR. Grant 18-29-16013 “Research of conceptual approaches to the formation of a system of legal regulation of information security in the context of major challenges in the global information society”.

Введение. На этапе цифровой трансформации приобретает актуальность процесс формирования единой системы органов публичной власти в соответствии с новеллами, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г. Указанные конституционные положения нашли свое развитие в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹, где опреде-

лен его статус, организационно-правовые основы формирования и деятельности. Так, в ст. 2 данного Федерального закона «под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования

¹ См.: СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III), ст. 8039.

и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, деятельности в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства». В связи с этим придается внимание реализации правового регулирования, которое позволяет исследовать «смысловую модернизацию» существующих конституционных положений.

Следует согласиться с Т.А. Поляковой, что новеллы в Конституции РФ «отражают происходящие процессы цифровизации, порождают новые вызовы и угрозы перед информационным правом, в связи с этим необходима разработка фундаментальных основ регулирования новых отношений, определения характера и путей развития традиционных информационных отношений в условиях цифровой трансформации»². Полагаем, что это в определенной степени способствует появлению новых научно-правовых подходов к определению государственно-правовых механизмов, в т.ч. обуславливающих правовое обеспечение информационной безопасности, включая защиту цифровых данных, как стратегическое приоритетное направление в системе обеспечения национальной безопасности.

При формировании государственной политики Российской Федерации вопросы организации публичной власти находятся в фокусе внимания. Полагаем, что это особенно касается системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, которая в соответствии с вышеуказанными поправками к Конституции РФ отнесена к ведению Российской Федерации³.

Вместе с тем, как отмечает Е.В. Виноградова, «преобразования конституционного пространства, происходящие в современной России, могут иметь разные формы, но должны быть подчинены целям усиления демократических начал публичной власти, закрепления дополнительных гарантий реализации прав граждан Российской Федерации»⁴.

² Полякова Т.А. Развитие конституционно-правовых основ обеспечения информационной безопасности // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки: материалы конференций в рамках X Московской юридической недели: в 5 ч. М., 2021. С. 294–299.

³ См.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 141.

⁴ Виноградова Е.В., Полякова Т.А. О месте информационного суверенитета в конституционно-правовом пространстве современной России // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 1 (63). С. 32–49.

Представляется, что введение в Конституцию РФ категории «публичная власть», ранее вызывавшее многочисленные дискуссии, ныне имеет ключевой характер для формирования системы публичной власти в Российской Федерации. Посредством указанных поправок к Конституции РФ сформирован принцип единства системы публичной власти, который нашел свое отражение в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ⁵ для эффективного решения задач в интересах граждан и дальнейшая реализация данного принципа в законодательной и правоприменительных сферах. Таким образом, для достижения поставленных задач появилась необходимость закрепления общих институтов и принципов функционирования системы публичной власти для всех органов независимо от их уровня.

В связи с этим развитие системы органов публичной власти в условиях цифровизации свидетельствует о необходимости теоретико-методологических исследований междисциплинарного характера, в целях выработки новых подходов и развития научных представлений о закономерностях информационно-правового обеспечения формирования системы публичной власти обеспечение прав, свобод человека и гражданина, являющихся высшими ценностями в правовом и демократическом государстве.

Представляет научный интерес позиция Д.А. Новикова относительно того, что «в настоящее время видится необходимость более четкого взаимного позиционирования философии и управления, методологии и управления, а также анализа общих законов и закономерностей функционирования сложных систем и управления ими»⁶. Полагаем, что особого внимания заслуживает вопрос о необходимости обратиться к кибернетике как науке управления.

Однако нельзя не отметить, что правовая кибернетика активно развивается. На научных международных площадках широко обсуждаются актуальные проблемы, связанные с кибернетикой уже 2-го и даже 3-го порядка. По прогнозам ученых, взаимодействие информатики и кибернетики будет только расширяться, так как информационные процессы и информационно-коммуникационные технологии уже настолько интегрированы в процессы управления, что разделить их практически невозможно. Однако с развитием высоких технологий возникает и множество вопросов, связанных с проблемами правового регулирования, например, искусственного интеллекта, цифровых платформенных решений, формирования пространства доверия и обеспечения достоверности

⁵ См.: Росс. газ. 2020. 4 июля.

⁶ Новиков Д.А. Кибернетика: Навигатор. История кибернетики, современное состояние, перспективы развития. М., 2016.

информации, а также целого ряда других, на которые пока сложно найти ответ.

Трансформация системы публичной власти. Информационные и цифровые технологии оказывают влияние на развитие различных отраслей экономики и являются составной частью современных управленческих систем во всех отраслях, сферах государственного управления, обороны, безопасности государства.

В Российской Федерации государственная политика по совершенствованию государственного управления отражена в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», где закреплено: «Контрольные (надзорные) органы осуществляют информирование контролируемых лиц и иных заинтересованных лиц по вопросам соблюдения обязательных требований. Осуществляют информирование посредством размещения сведений на официальном сайте контрольного (надзорного) органа в сети “Интернет”, в средствах массовой информации, через личные кабинеты контролируемых лиц в государственных информационных системах. Кроме того, федеральным органом исполнительной власти совершается методическое обеспечение деятельности по обобщению правоприменительной практики и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁷.

Между тем примечательно, что основной сложностью являлось до 2020 г. отсутствие законодательного закрепления структуры публичной власти, т.к. имело только доктринальный характер, как отдельной категории. Как уже указывалось ранее, в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации» закреплены основы функционирования публичной власти. Законодательное закрепление конституционно-правового принципа единства системы публичной власти является достижением правовой системы, закладывающим основу для совершенствования связей между органами государственного и муниципального уровня и необходимости функционирования внутри единой и непротиворечивой системы⁸.

Кроме того, принцип взаимодействия федеральных органов всех органов власти нашел свое отражение в Федеральном законе от 21 декабря 2021 г.

⁷ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru>, 31.07.2020.

⁸ См.: Малько А. В., Липинский Д. А., Маркунин Р. С. Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Правоприменение. 2021. № 5 (4). С. 43–54.

№ 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁹. В системе публичной власти закреплено, что федеральные органы исполнительной власти выполняют свои полномочия во взаимодействии с органами власти региона, органами муниципального самоуправления и они в совокупности составляют единую систему публичной власти субъекта Российской Федерации. Конституционная формула о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти дополнена ключевым моментом, указывающим на функциональную составляющую этого вхождения.

Соответственно, органы местного самоуправления и органы государственной власти в рамках этой системы осуществляют взаимодействие для эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Кроме того, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации могут предусматриваться порядок дистанционного взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Федерации, порядок дистанционного участия в заседаниях законодательного органа субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 2). В единой системе публичной власти в Российской Федерации органы государственной власти субъекта Федерации осуществляют в конституционно установленных пределах свои полномочия и несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность.

В связи с этим необходимо создание эффективного механизма взаимодействия между государственными органами и органами муниципального самоуправления, полномочия и возможности, которые необходимо укрепить. С известной долей условности необходимо отметить принципы системы публичной власти: включение органов государственной власти и органов местного самоуправления в единую систему; включение субъектов Российской Федерации в процесс принятия общедолевых решений и как важный момент – взаимодействие федеральных органов государственной власти.

В данном случае важное значение для обеспечения эффективного развития правотворчества имеет использование инструментария, разработанного в рамках реализации стратегических национальных приоритетов, нашедших отражение, в частности, в Указе Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности

⁹ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.12.2021).

Российской Федерации»¹⁰. В развитии указанного акта обеспечение и защита национальных интересов Российской Федерации осуществляется за счет ресурсов органов публичной власти и институтов общества на реализацию стратегических национальных приоритетов: сбережение народа Российской Федерации и развитие человеческого потенциала, государственная и общественная безопасность, научно-технологическое развитие, стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество и т.д.

В нынешнее время в условиях мирового кризиса и реалий пандемии COVID-19 особенно остро стоит вопрос взаимодействия органов публичной власти, которая является многоуровневой системой.

Так, Т.А. Полякова справедливо отметила, что «единое информационное пространство обеспечивает совместимость информационных ресурсов и систем участников стратегического планирования и непротиворечивость содержащихся в них сведений, дает возможность по-новому организовать производственные процессы, финансовые и информационные (цифровые) услуги»¹¹. В условиях цифровой трансформации системы публичного права эта задача, безусловно, имеет стратегический характер и направлена на обеспечение положений Конституции РФ, а также формирование единого цифрового пространства и является фактором формирования правовой системы, а также информационного права.

Цифровые платформы в новом цифровом мире. Цифровизация в значительной степени детерминирована парадигмой развития глобального информационного общества, в котором не только возрастает роль знаний и образования, но и экспоненциально развиваются информационно-телекоммуникационные технологии, появляются новые риски, вызовы и угрозы, меняются тенденции регуляторного ландшафта, формируется система международной безопасности, определены стратегические и фундаментальные задачи, связанные с развитием технологий искусственного интеллекта, робототехники, при этом меняется и система общественных отношений¹². Появилась необходимость правового регулирования общественных отношений: «цифровой личности», реализации права в цифровой среде, использование Больших данных. Цифровые технологии позволяют автоматизировать многие действия, имеющие правовое (юридическое) значение, как

совершение и удостоверение сделок, обеспечение конфиденциальности данных, внедрении киберфизических систем и нейротехнологий, применение сервисов автоматической идентификации, сбора и обработки глобальных баз данных (Big Data), облачных сервисов и вычислений (Cloud computing), «умных» робототехнических комплексов (Smart everything), в развитии социальных сетей, разнообразных IT-платформ и сервисов в цифровой среде. И как следствие, под внедрением цифровых технологий принимаются новые нормы права, развиваются новые правовые институты.

В условиях цифрового общества актуальность приобретает обеспечение защищенности интересов личности, общества, государства, а также создание необходимых условий и возможностей для расширения получения гражданами, органами государственного управления и общественными объединениями достоверной правовой информации, а также развитие специализированных цифровых платформ в едином информационном пространстве Российской Федерации.

Широко используются цифровые платформы, которые более 20 лет назад применялись и использовали понятие «платформы». На протяжении многих лет данное понятие входило в программные документы, концепции, стратегии, устанавливающие цели и задачи развития электронного взаимодействия участников различных правоотношений. В своем научном исследовании А.В. Габов справедливо отмечает, «что на протяжении десятилетий, периодически уже с 2008 года можно наблюдать появление правовых актов, в которых слово “платформа” начинает использоваться для описания различных аспектов электронного взаимодействия участников различных правоотношений»¹³. Так, в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁴, принятой в 2011 г., используется понятие «технологическая платформа», также в Государственной программе РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)» встречается понятие «программно-аппаратные платформы»; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы¹⁵ упоминает «информационные платформы» (для распределения

¹³ Габов А.В. Цифровая платформа как новое правовое явление // Пермский юрид. альманах. 2021 № 4. С. 13–82.

¹⁴ См.: распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р (в ред. от 18.10.2018 г.) «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1, ст. 216.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru>, 10.05.2017.

¹⁰ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2021).

¹¹ Полякова Т.А., Минбалева А.В. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107–116.

¹² См.: Новиков Д.А. Указ. соч. С. 11.

достоверной и качественной информации российского производства).

В соответствии с Указом Президента РФ от 12 апреля 2021 г. № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности»¹⁶ утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности и направлены на организацию межведомственного взаимодействия, на реализацию подходов к формированию системы обеспечения международной информационной безопасности и инициатив в этой сфере. Основные цели госполитики утверждены в Указе Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»¹⁷, в частности организация взаимодействия органов публичной власти, формирование эффективной системы стратегического планирования. В этой связи Единое цифровое информационное пространство в интересах стратегического управления в Российской Федерации формируется с использованием государственных информационных систем и информационных ресурсов органов публичной власти, а также инфраструктуры, обеспечивающей их информационно-технологическое взаимодействие.

Государство как платформа. Примечательно, что к 2030 г. планируется создание единой платформы и автоматизированные системы государственного управления, что предусмотрено Распоряжением Правительства РФ от 22 октября 2021 г. № 2998-р, где утверждается стратегическое направление в области цифровой трансформации государственного управления. Приоритетом цифровой трансформации госуправления является предоставление государственных сервисов идентификации и других сервисов электронного правительства для ускорения и повышения надежности гражданско-правовых отношений и развития предпринимательства, в т.ч. через предоставление недискриминационной возможности интеграции коммерческим платформам с государственными сервисами. Цифровая трансформация государственного управления, в частности, предусматривает создание единой системы сбора, учета и анализа социально-экономических показателей, перевод проверок бизнеса в дистанционный формат, автоматизацию бюджетного процесса и учета. Единая система предоставления госуслуг позволит ведомствам самостоятельно переводить в электронный вид различные услуги и оказывать их в активном формате, в т.ч.

¹⁶ См.: Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.07.2021).

¹⁷ См.: там же (дата обращения: 08.11.2021).

в зависимости от жизненной ситуации пользователя¹⁸. В рамках реализации стратегического направления будут внедрены технологии искусственного интеллекта, Больших данных, и интернет вещей, внедрение радиоэлектронной продукции российского происхождения. Задачами цифровой трансформации государственного управления являются повышение качества и государственное регулирование, обеспечение безопасности государства в целом и граждан, в частности.

Платформенное мышление становится господствующим не только на телекоммуникационных, высокотехнологичных рынках, но и на потребительских. Они меняют не только сознание, но и кардинально видоизменяют экономические принципы. Для реализации функционала платформы формируется сложная архитектура цифровых решений, которая требует организационных и нормативно-правовых изменений для её создания и реализации¹⁹.

В этой связи Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков, А.А. Ефремов, Е.Н. Клочкова, Э.В. Талапина, Я.Ю. Старцев предлагают понимать под цифровой трансформацией «качественное изменение на основе цифровизации содержания государственного управления, в том числе отдельных его процедур, стадий управленческого цикла, государственных функций и их типов, приводящее к повышению качества государственного управления. При этом под качеством государственного управления понимается его соответствие трем ключевым критериям – обоснованности, результативности и эффективности»²⁰.

23 сентября 2020 г. на заседании Правительства РФ одобрен Общенациональный План действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике. В разделе «Ускорение технологического развития экономики и повышение производительности труда, в том числе на основе цифровизации» рассматривается «Государство как цифровая платформа», переход на проактивное и комплексное оказание государственных

¹⁸ См.: там же (дата обращения: 26.10.2021).

¹⁹ См.: Как цифровые платформы трансформируют госуправление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9A%D0%B0%D0%BA_%D1%86%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D0%B5_%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D1%84%D0%BE-%D1%80%D0%BC%D1%8B_%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8%D1%80%D1%83%D1%8E%D1%82_%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5 (дата обращения: 15.12.2021).

²⁰ Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А. и др. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019. С. 114.

услуг в цифровом виде без необходимости очного посещения органов государственной власти и МФЦ на базе платформенных облачных решений, внедрение электронных реестров выданных разрешений и лицензий, создание единой системы онлайн-идентификации граждан и обеспечение юридической значимости совершаемых ими действий в цифровых каналах взаимодействия²¹. Заметим, что цифровизация государственного управления широко обсуждаемая тема касательно «Государство как платформа», представляющая качественно новую систему организации и исполнения функций органов государственной власти Российской Федерации, построенную на базе интегрированных и цифровизированных процессов и перспективных технологий (единой системы сбора и хранения данных, цифровой инфраструктуры, автоматизированного принятия решений и т.д.). Государственная платформа также должна объединить электронные системы и направления деятельности, основанные на инновационных технологиях, как электронное (цифровое) правительство, включающее в себя также предоставление государственных услуг в электронном виде, электронный документооборот и межведомственное взаимодействие, электронные обращения граждан в государственные органы власти; отдельно выделим электронный бюджет и т.д.²² А.В. Габов отмечает, что «данный политико-правовой посыл означает как минимум ускоренную цифровизацию всего комплекса взаимоотношений между государственными органами и “внешним миром” (гражданами и организациями) и взаимоотношений между государственными органами и внутри них, в том числе полный перевод взаимодействия субъектов в отдельных сферах на «электронный формат взаимодействия»²³.

Следует отметить, что многолетний опыт в области развития государственных информационных систем создал условия для успешной трансформации в цифровые платформы (федеральные порталы, сайты, госзакупки и т.д.). Следовательно, формирование информационно правового обеспечения в целом значительно различается по уровням, по ведомствам. Так, в целях обеспечения доступа граждан и организаций к общедоступной информации о деятельности ФНС в форме открытых данных и совершенствования системы государственного управления нашли отражение в правовом акте в соответствии

²¹ См.: Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике (одобрен Правительством РФ 23.09.2020 г., Протокол № 36, разд. VII); (№ П13-60855 от 02.10.2020). URL: <https://pravdaosro.ru/> (по состоянию на 28.10.2020).

²² См.: Полошкевич О.А., Журавлева И.А., Дружинин Г.В., Москвитина Н.В. Основы цифровизации государственного и муниципального управления: учеб. пособие. Иркутск, 2020.

²³ Габов А.В. Указ. соч. С. 13–82.

с приказом Федеральной налоговой службы от 6 марта 2018 г. № ММВ-7-17/125@ «Об утверждении Регламента подготовки и раскрытия общедоступной информации в формате открытых данных в соответствии с принципами открытости»²⁴, где усовершенствован порядок подготовки и раскрытия общедоступной информации о деятельности ФНС России в формате открытых данных. ФНС имеет самый крупный ресурс, где определен порядок получения доступа к сервисам Цифровой платформы, при этом платформа автоматизирует процессы проверки данных, также предусмотрен информационный обмен сведениями.

Примером является приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 20 июля 2021 г. № 742, которым утверждено Положение о межведомственной рабочей группе для координации деятельности участников эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех» и выработки критериев оценки его результатов²⁵, где межведомственная рабочая группа координирует деятельность по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем на единой цифровой платформе Российской Федерации «Гос.Тех».

В соответствии с приказом Минкомсвязи России от 27 июня 2013 г. № 149 «Об утверждении Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам, необходимым для размещения информации государственными органами и органами местного самоуправления в сети “Интернет” в форме открытых данных, а также для обеспечения ее использования» указаны определенные требования по оформлению страницы с названием «Открытые данные», а также необходимость ее расположения на главной странице. Исследуя данный вопрос установлено, что федеральные государственные органы не исполняют надлежащим образом требования законодательства ввиду отсутствия единых требований к электронному ведению страниц «Открытые данные».

Создание национальной системы правовой информации в Российской Федерации. Для управления информационным обществом необходима всесторонняя информация о реальных общественных процессах и явлениях, о природе, человеке и т.д. Исследуя правовую природу понятия «информация», выявлена научная абстракция, позволяющая понять механизм управления в природе и обществе, инструмент

²⁴ См.: URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71792658/#review>, 11.01.2022.

²⁵ См.: URL: <https://digital.gov.ru/ru/>, 11.01.2022.

исследования и познания этих процессов²⁶. Так, С.С. Москвин отмечает, что «значение официальной правовой информации для государственного управления обусловлено обстоятельством, где решения государственных органов складываются в ходе естественного процесса общественной жизни, при этом их формирование объективно обусловлено, оно отражает потребность реальной жизни. Но вместе с тем, каждое решение не есть механическое проявление общественной реальности. Это результат человеческой практики, которая отражает в законодательстве объективные условия жизни. И хотя государственный орган формально обладает свободой решения вопроса, как именно отобразить объективную реальность, в действительности его решение обусловлено тем, какую информацию, особенно официальную правовую информацию»²⁷.

В нынешних реалиях в условиях цифровизации в информационном обществе значительно увеличивается официальная информация, усиливающая значение совершенствование системы обеспечения доступа к правовой информации, как основы реализации права человека на информацию. В связи с этим правовая информация приобретает характер стратегического ресурса в системе цифровизации управления и профессиональной юридической деятельности.

Развитие информационных систем в условиях цифровизации на базе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) есть важная государственная задача стратегического характера. В российской информационной сфере правовое регулирование требует комплексного подхода к формированию национального законодательства, регламентирующего создание и функционирование информационных систем различного вида. Актуальной является задача выявления объективных закономерностей правового и технического регулирования создания и использования цифровых технологий. В Российской Федерации появилась необходимость в формировании национальной системы правовой информации в условиях цифровизации. Она должна развиваться под воздействием цифровых технологий как упорядоченная совокупность электронных информационно-правовых ресурсов, информационных процессов на основе единой цифровой платформы, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, передачу и предоставление правовой информации в электронной форме. В связи с этим в условиях появления новых вызовов праву и угроз информационной безопасности выявлена необходимость научно-обоснованных подходов информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации, входящую в ее состав единую цифровую

платформу, к критической информационной инфраструктуре, учитывая ее стратегический характер и значение подлежащих включению в нее электронных информационно-правовых ресурсов для обеспечения национальных интересов²⁸.

Оцифровка нормативных правовых актов. Оцифровка (в пер. с англ. *digitization*) обозначает описание объекта, изображения или аудиовидеосигнала (в аналоговом виде) в виде набора дискретных цифровых замеров (выборок) этого сигнала / объекта, при помощи той или иной аппаратуры, т.е. перевод его в цифровой формат, пригодный для записи на электронные носители. Для оцифровки объект подвергается дискретизации. Полученный в результате оцифровки массива данных может использоваться компьютером для дальнейшей обработки, передачи по цифровым каналам, сохранению на цифровой носитель.

Н.В. Москвитина в своем исследовании предлагает понятие «оцифровка» — «это преобразование данных “с физического носителя на цифровой”». Кроме того, в рамках оцифровки качество и содержание информации не меняется ее просто необходимо преобразовать в электронную форму для последующей обработки в цифровом формате»²⁹.

Необходимо обратить внимание на важные направления деятельности, реализуемые Министерством юстиции РФ: участие совместно с заинтересованными федеральными государственными органами в создании единого государственного информационного ресурса оцифрованных нормативных правовых актов; создание государственной информационной системы правовой помощи; создание широкого спектра правовых сервисов и ресурсов, ориентация на развитие и широкое применение информационных технологий, внедрение искусственного интеллекта³⁰. Представляется, что Минюст России является органом, который должен отвечать за реализацию государственной политики в области правового информирования, т.к. имеет значительный опыт в этой области. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 18 октября 2021 г. № 1765 утверждены изменения в государственную программу Российской Федерации «Юстиция»³¹,

²⁸ См.: Троян Н.А. Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 28–32.

²⁹ Москвитина Н.В. Цифровая трансформация государственного управления // Социология. 2021. № 4. С. 114.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 18.10.2021 № 1765 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Юстиция» / Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 21.10.2021

³¹ См.: там же.

²⁶ См.: Москвин С.С. Содержание и цели правовой информации // Правовая информация. М., 1974. С. 13.

²⁷ Там же. С. 11.

основными направлениями деятельности, реализуемыми Министерством юстиции РФ в рамках государственной программы, в области цифровой трансформации являются развитие и цифровизация государственных услуг и функций, создание государственной информационной системы правовой помощи, создание широкого спектра правовых сервисов и ресурсов, ориентация на развитие и широкое применение информационных технологий, внедрение искусственного интеллекта и т.д. Актуальным является участие совместно с заинтересованными федеральными государственными органами в создании единого государственного информационного ресурса оцифрованных нормативных правовых актов, содержащего все нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней в актуальном, структурированном и взаимосвязанном виде. Реализация стратегических приоритетов будет способствовать достижению целей государственной безопасности в части защиты, основных прав и свобод человека и гражданина, а также совершенствования механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, учитывая, что Минюст России имеет богатый опыт в области систематизации законодательства, аккумулирования значительных массивов правовой информации и выполнения ряда полномочий по правовому просвещению, мониторингу, учету нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, ведение портала Министерства юстиции РФ «Нормативные правовые акты» в Российской Федерации. На разных этапах развития приоритетными были задачи формирования соответствующих информационно-правовых ресурсов и обеспечения к ним доступа. Безусловно, в современных условиях цифровизации очевидна необходимость новых научно обоснованных подходов к систематизации правовой информатизации, ее интеграции, придания ей официального статуса, в целях обеспечения национальных интересов. Поэтому необходимость в Российской Федерации формирования национальной системы правовой информации позволит системно и оперативно предоставлять достоверную правовую информацию и обеспечить эффективность государственного управления и электронного взаимодействия. В связи с этим, учитывая опыт в данной сфере Министерства юстиции РФ, целесообразно определение его в качестве уполномоченного органа по ведению национальной системы правовой информации и возложения на него полномочий по реализации государственной информационной политики в области правовой информатизации и координации этой деятельности в Российской Федерации.

Надо полагать, что задачи по оцифрованию правовых актов стоят не только на федеральном, но и на региональном уровне, где возникает множество

нерешенных вопросов, а также сопутствующих задач. Поэтому необходимо разработать методы, которые позволили бы обеспечить организационную, методическую и правовую поддержку.

В Российской Федерации предприняты новые подходы и теоретические исследования к решению данных задач в области машиночитаемого права. Кроме того, необходимо перевести в цифровой формат такие правотворческие юридические технологии и средства, как правовой мониторинг, юридическое прогнозирование, правовой эксперимент, правовое моделирование, экспертизы проектов нормативных правовых актов, общественное обсуждение, оценки регулирующего воздействия и т.д., что обеспечит переход правотворческой деятельности на новый качественный уровень.

* * *

Исследование позволяет сделать вывод, что необходимо дальнейшее развитие доктринальной, программно-технологической, нормативно-правовой и организационной основ цифровизации правовой сферы для решения задач государственного управления, нормотворчества и правотворческой деятельности, электронной коммуникации государства и общества, развития национальных систем доступа к правовой информации как неотъемлемого элемента, обеспечивающего эффективное функционирование государства, системы органов публичной власти и правовой системы в информационном обществе, а также формирование на этой основе общего (глобального) информационно-правового пространства в рамках межгосударственных объединений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Виноградова Е.В., Полякова Т.А.* О месте информационно-суверенитета в конституционно-правовом пространстве современной России // Правовое государство: теория и практика. 2021. № 1 (63). С. 32–49.
2. *Габов А.В.* Цифровая платформа как новое правовое явление // Пермский юрид. альманах. 2021 № 4. С. 13–82.
3. *Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Ефремов А.А. и др.* Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019. С. 114.
4. *Малько А.В., Литинский Д.А., Маркунин Р.С.* Роль юридической ответственности в реализации принципа единства публичной власти в Российской Федерации // Правоприменение. 2021. № 5 (4). С. 43–54.
5. *Москвин С.С.* Содержание и цели правовой информации // Правовая информатизация. М., 1974. С. 11, 13.
6. *Москвитина Н.В.* Цифровая трансформация государственного управления // Социология. 2021. № 4. С. 114.
7. *Новиков Д.А.* Кибернетика: Навигатор. История кибернетики, современное состояние, перспективы развития. М., 2016. С. 11.

8. *Полюшкевич О.А., Журавлева И.А., Дружинин Г.В., Москвитина Н.В.* Основы цифровизации государственного и муниципального управления: учеб. пособие. Иркутск, 2020.
9. *Полякова Т.А.* Развитие конституционно-правовых основ обеспечения информационной безопасности // Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки: материалы конференций в рамках X Московской юридической недели: в 5 ч. М., 2021. С. 294–299.
10. *Полякова Т.А., Минбалеев А.В.* Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» // Государство и право. 2021. № 9. С. 107–116.
11. *Троян Н.А.* Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 28–32.
4. *Mal'ko A.V., Lipinsky D.A., Markunin R.S.* The role of legal responsibility in the implementation of the principle of unity of public power in the Russian Federation // Law enforcement. 2021. No. 5 (4). P. 43–54 (in Russ.).
5. *Moskvin S.S.* The content and goals of legal information // Legal information. M., 1974. P. 11, 13 (in Russ.).
6. *Moskvitina N.V.* Digital transformation of public administration // Sociology. 2021. No. 4. P. 114 (in Russ.).
7. *Novikov D.A.* Cybernetics: Navigator. The history of cybernetics, the current state, prospects of development. M., 2016. P. 11 (in Russ.).
8. *Polyushkevich O.A., Zhuravleva I.A., Druzhinin G.V., Moskvitina N.V.* Fundamentals of digitalization of state and municipal management: textbook. Irkutsk, 2020 (in Russ.).
9. *Polyakova T.A.* Development of the constitutional and legal foundations of information security // Novelties of the Constitution of the Russian Federation and the tasks of legal science: materials of conferences within the framework of the X Moscow Legal Week: in 5 parts. M., 2021. P. 294–299 (in Russ.).
10. *Polyakova T.A., Minbaleev A.V.* The concept and legal nature of “digital maturity” // State and Law. 2021. No. 9. P. 107–116 (in Russ.).
11. *Troyan N.A.* Information and legal support for the development of the national system of legal information in the Russian Federation in the context of digital transformation // Monitoring of law enforcement. 2020. No. 4 (37). P. 28–32 (in Russ.).

REFERENCES

Сведения об авторах

ТРОЯН Наталья Анатольевна — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
ORCID: 0000-0003-1572-8902

БОЙЧЕНКО Игнат Сергеевич — кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
ORCID: 0000-0001-8060-4696

Authors' information

TROYAN Natalia A. — PhD in Law, researcher, Sector of Information Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

BOYCHENKO Ignat S. — PhD in Law, researcher, Sector of Information Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

АРКТИКА: УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

© 2022 г. И. С. Жудро*, Т. В. Редникова**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

*E-mail: joudreaux@mail.ru

**E-mail: trednikova@yandex.ru

Поступила в редакцию 28.02.2022 г.

Аннотация. Конкуренция за доступ к ресурсам в современном мире зачастую является определяющей в формировании государственной политики многих стран. Столкновение геополитических и экономических интересов различных государств, в том числе и в Арктике, приводит к обострению конфликтов между ними. Арктический регион благодаря своему уникальному природно-ресурсному, геополитическому и человеческому потенциалу, безусловно, является зоной стратегических интересов нашей страны. На сегодняшний день наиболее актуальными представляются проблемы обеспечения безопасности Российской Федерации в Арктике, а также обеспечение устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации при условии сохранения благоприятного состояния окружающей среды и ее уникальной природы. Важную роль в этом процессе играет формирование комплексной и сбалансированной системы правового регулирования как на национальном, так и на международном и межгосударственном уровнях. Одна из актуальных проблем в обеспечении национальной безопасности России в Арктическом регионе – завершение процесса установления в соответствии с нормами международного права пределов распространения ее суверенных прав на пространства Северного Ледовитого океана и его природные ресурсы. Международно-правовое закрепление границ Арктической зоны Российской Федерации является основой реализации суверенных прав нашего государства на арктическом шельфе как одной из составляющих обеспечения национальной безопасности в регионе.

В устойчивом развитии российской Арктики одна из ключевых задач – организация морских грузоперевозок по Северному морскому пути под управлением Российской Федерации, а также обеспечение конкурентоспособности этой национальной транспортной артерии на мировом рынке. Приоритетными представляются также вопросы охраны окружающей среды и уникальной арктической природы, требующие решения в приоритетном порядке. Соответствующие меры должны разрабатываться на основе передовых научных достижений и реализовываться всеми субъектами хозяйственной и иной деятельности в регионе.

Ключевые слова: Арктика, правовое регулирование, государственная безопасность, окружающая среда, природные ресурсы, арктические государства, прибрежные государства, Северный морской путь, международное право, устойчивое развитие, Конвенция по морскому праву, документы стратегического планирования, арктический шельф, глобальное потепление.

Цитирование: Жудро И. С., Редникова Т. В. Арктика: устойчивое развитие региона и обеспечение национальной безопасности // Государство и право. 2022. № 3. С. 127–137.

DOI: 10.31857/S102694520019210-2

ARCTIC: SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE REGION AND ENSURING NATIONAL SECURITY

© 2022 I. S. Zhudro*, T. V. Rednikova**

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: joudreaux@mail.ru

**E-mail: trednikova@yandex.ru

Received 28.02.2022

Abstract. Competition for access to resources in the modern world is often decisive in shaping the state policy of many countries. The clash of geopolitical and economic interests of various states, including those in the Arctic, leads to an aggravation of conflicts between them. The Arctic region, due to its unique natural resource, geopolitical and human potential, is certainly a zone of strategic interests of our country. To date, the most relevant are the problems of ensuring the state security of the Russian Federation in the Arctic, as well as ensuring sustainable socio-economic development of the Arctic zone of the Russian Federation, while maintaining a favorable state of the environment and its unique nature. An important role in this process is played by the formation of a comprehensive and balanced system of legal regulation both at the national and international and interstate levels. One of the urgent problems in ensuring the national security of Russia in the Arctic region is the completion of the process of establishing, in accordance with the norms of International Law, the limits of the extension of its sovereign rights to the spaces of the Arctic Ocean and its natural resources. The international legal consolidation of the borders of the Arctic zone of the Russian Federation is the basis for the implementation of the sovereign rights of our state on the Arctic shelf as one of the components of ensuring national security in the region.

In the sustainable development of the Russian Arctic, one of the key tasks is the organization of sea cargo transportation along the Northern Sea Route under the control of the Russian Federation, as well as ensuring the competitiveness of this national transport artery in the world market. The issues of environmental protection and the unique Arctic nature that need to be addressed on a priority basis also seem to be a priority. Appropriate measures should be developed on the basis of advanced scientific achievements and implemented by all subjects of economic and other activities in the region.

Key words: Arctic, legal regulation, state security, environment, natural resources, Arctic states, coastal states, Northern Sea Route, International Law, sustainable development, Convention on the Law of the Sea, strategic planning documents, Arctic shelf, global warming.

For citation: Zhudro, I.S., Rednikova, T.V. (2022). Arctic: sustainable development of the region and ensuring national security // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 127–137.

Арктика – самый северный регион Земли с центром в точке Северного полюса площадью около 30 млн кв. км, половину которого занимает Северный Ледовитый океан, на протяжении большей части года покрытый льдами и омывающий вместе с прилегающими частями Атлантического и Тихого океанов берега пяти арктических прибрежных государств (Россия, Канада, Норвегия, Дания, США). Площадь арктической суши составляет около 14 млн кв. км и находится под юрисдикцией восьми арктических государств (Россия, Канада, Дания, США, Исландия, Норвегия, Швеция и Финляндия)¹. Регион отличается суровым климатом и крайне чувствительной к негативным внешним воздействиям природной средой. Он обладает колоссальными запасами как минеральных, так и биологических ресурсов. Именно поэтому цена установления юрисдикций над различными районами Арктики, включая вопросы разграничения арктического шельфа между прибрежными арктическими странами, чрезвычайно высока². По обозначенным причинам регион является зоной повышенного внимания и столкновения геополитических интересов как арктических, так и неарктических государств.

¹ См.: The Arctic. URL: <https://ru.arctic.ru/geographics/> (дата обращения: 20.02.2022).

² См.: Жудро И.С. Международно-правовое обоснование границ арктического шельфа Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 7.

Помимо ресурсного и транспортного потенциала, Арктический регион обладает еще одной неоспоримой ценностью для человечества – он в соответствии со сложившимся в сознании людей во многих странах представлением является мировым резервным экологическим пространством³, в котором сосредоточены большие запасы пресной воды, а качество атмосферного воздуха отвечает самым высоким стандартам, несмотря на процессы переноса воздушными массами атмосферных загрязнителей с других территорий Земного шара.

Арктический регион благодаря своему уникальному природно-ресурсному, геополитическому и человеческому потенциалу, безусловно, входит в зону стратегических интересов нашего государства⁴. Арктическая зона Российской Федерации (далее также – Арктическая зона) включает в себя, помимо материковой суши, земли и острова, в т.ч. которые могут быть открыты в будущем, расположенные в пределах условного сектора, образуемого арктическим побережьем Российской Федерации и меридианными линиями, соединяющими его крайние восточную и западную точки с Северным полюсом, а также морские пространства, на которые Россия распространяет свой суверенитет – внутренние воды и территориальное

³ См.: Журавель В.П. Арктика как постоянно развивающееся многомерное пространство // Арктика и Север. 2018. № 31. С. 65.

⁴ См.: Корчак Е.А. Арктическая зона России: социальный портрет регионов. Апатиты, 2017. С. 15.

море, суверенные права и юрисдикцию — исключительную экономическую зону и континентальный шельф. Арктическая зона включает в себя территории четырех субъектов Российской Федерации полностью и еще пяти — частично⁵.

В российской Арктике постоянно проживает более 2,5 млн человек, что составляет 2% населения страны и более 54% от общего населения всего Арктического региона⁶.

В настоящее время Арктическая зона формирует пятую часть доходов федерального бюджета страны. На ее территории добывается 83% газа и 17% нефти⁷. В пределах материковой части региона располагаются уникальные запасы и прогнозные ресурсы медно-никелевых руд, олова, платиноидов, агрохимических руд, редких металлов и редкоземельных элементов, крупные запасы золота, алмазов, вольфрама, ртути, черных металлов, оптического сырья и поделочных камней⁸. Необходимо отметить, что ресурсный потенциал большей части арктического шельфа, располагающегося в российском секторе, изучен еще недостаточно⁹. Освоение запасов углеводородных и иных минеральных ресурсов на территории Арктической зоны обуславливает необходимость развития соответствующей региональной инфраструктуры, включая строительство монопрофильных городов и поселков, обслуживающих промышленные предприятия, а также закрытых административных территориальных образований. Производственный комплекс и соответствующая территориальная инфраструктура позволяют регионам и территориям Арктической зоны активно участвовать в мировом экономическом процессе¹⁰.

Конкуренция за доступ к ресурсам в современном мире зачастую является определяющей в формировании государственной политики многих стран. Столкновение геополитических

и экономических интересов различных государств, в т.ч. в Арктике, приводит к обострению конфликтов между ними, вплоть до возможного решения существующих противоречий вооруженным путем. В условиях возросшей глобальной политической напряженности в мире, обострения существующих региональных конфликтов и появления новых в ходе конкурентной борьбы за доступ к природным ресурсам, приводящих к негативным экономическим, социальным, демографическим и эколого значимым последствиям¹¹, наиболее актуальной становится проблема обеспечения безопасности страны в Арктическом регионе.

Для России, имеющей самую протяженную из всех прибрежных государств морскую границу в Арктике (22 600 км)¹², регион играет ключевую роль для обеспечения государственной безопасности. Освоение Арктики определено в числе задач, решение которой направлено на достижение целей внешней политики Российской Федерации — создания благоприятных условий для «устойчивого социально-экономического развития страны, укрепления национальной безопасности, упрочения позиций Российской Федерации как одного из влиятельных центров современного мира» (п. 100, п/п. 17 п. 101 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹³). Важную роль в этом процессе играет формирование комплексной и сбалансированной системы правового регулирования как на национальном, так и на международном и межгосударственном уровнях.

В первую очередь хотелось бы остановиться на угрозах, возникающих на пути устойчивого развития региона и формирования в нем системы государственной безопасности, охватывающей все ее сферы и направления.

В условиях крайне обострившегося в последнее время противостояния России и т.н. коллективно-Запада на первый план выходят вопросы военной безопасности в регионе. С учетом расширения и укрепления военной инфраструктуры арктических стран — членов НАТО в Арктике¹⁴, развертывания и наращивания США стратегических ядерных систем высокоточного оружия мобильного базирования и систем противоракетной

⁵ См.: Указ Президента РФ от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I), ст. 2136; Федеральный закон от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 29, ст. 4503.

⁶ См.: Российские владения в Арктике. Биографии и справки. URL: <https://tass.ru/info/2505058> (дата обращения: 20.02.2022).

⁷ См.: Инвестиционный портал Арктической зоны России. URL: <https://arctic-russia.ru/about/> (дата обращения: 20.02.2022).

⁸ См.: Природные ресурсы Арктики. URL: <https://ria.ru/20100415/220120223.html> (дата обращения: 20.02.2022).

⁹ См.: Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. А.И. Татаркина. СПб., 2014. С. 233.

¹⁰ См.: Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А.В. Загорский. М., 2011. С. 40.

¹¹ См.: Дубовик О.Л. Экологическая конфликтология (предупреждение и разрешение эколого-правовых конфликтов). М., 2019. С. 29.

¹² См.: Российские владения в Арктике. Биографии и справки. URL: <https://tass.ru/info/2505058> (дата обращения: 20.02.2022).

¹³ Утверждена Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.

¹⁴ Из арктических государств членами Организации Североатлантического договора (НАТО) являются Дания, Исландия, Канада, Норвегия и США.

обороны в регионе¹⁵ необходимым представляется создание на территории Арктической зоны инфраструктуры, способной решать задачи надежного противодействия военным угрозам.

Помимо этого, как мы уже упоминали выше, одну из основных угроз составляет обострение конкуренции между арктическими странами, а также втягивание в этот процесс нерегиональных государств, проявляющих все большую активность в борьбе за равный доступ к ресурсному и транспортному потенциалу Арктического региона.

Как отмечает член-корр. РАН А. Н. Савенков, противостояние в современном обществе достигло той стадии, на которой «нынешние структуры и формы обеспечения стабильности функционирования и развития государства и общества оказываются не способны для противостояния многочисленным посягательствам, создающим угрозу»¹⁶. В настоящее время западные страны с помощью правовых и политических средств (включая все более широкое применение различного рода санкционных режимов) всячески стремятся к ограничению использования Россией ресурсов и транспортного потенциала Арктики, а также проведения научных исследований.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указывается, что в условиях обострения борьбы за доступ к рынкам и ресурсам во всем мире имеет место открытое политическое и экономическое давление ряда государств на Россию с целью ограничения доступа российских предприятий к экспортным рынкам, сдерживания развития промышленности, воспрепятствования контролю над транспортными рынками и освоению Арктики (п. 16). Это происходит в т.ч. под предлогом охраны благоприятной окружающей среды и борьбы с климатическими изменениями. Отметим, что практика проведения некоторыми игроками конкурентной борьбы на геополитической арене с использованием аргументации в виде необходимости охраны природы как прикрытия обеспечения своих экономических и стратегических интересов характерна не только для Арктического региона. Аналогичная ситуация наблюдается и в Антарктике¹⁷. Указанные факты ни в коей мере не умаляют значение целей обеспечения экологической безопасности региона и охраны его уникальной природной среды как одной из важнейших

составляющих комплексной безопасности, о чем подробнее будет сказано ниже.

Говоря о развитии правового регулирования общественных отношений в Российской Федерации, необходимо отметить, что для определения целеполагания и основных направлений развития государства в различных сферах деятельности в последнее десятилетие активно применяется широкий спектр документов стратегического планирования¹⁸. В настоящее время при их создании используются атрибуты в системе традиционного правового регулирования, присущие нормативным правовым актам, такие как цели, задачи, принципы, приоритеты соответствующей деятельности¹⁹. При этом большинство документов стратегического планирования зачастую соотносятся между собой, и лишь в отдельных случаях Законом о стратегическом планировании предусмотрены требования соотношения их содержания с правилами, установленными другими законодательными актами различного уровня²⁰.

В отношении Арктики в нашей стране действует ряд специализированных документов стратегического планирования²¹. Помимо этого, комплексные стратегические документы, определяющие различные направления развития государства, содержат положения, непосредственно посвященные Арктическому региону²².

¹⁸ Открытый перечень документов стратегического планирования содержится в Федеральном законе от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (см.: СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1), ст. 3378.), согласно которому стратегическое планирование представляет собой деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации (ст. 3).

¹⁹ См.: *Игнатьева И.А.* Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2021. № 3. С. 11.

²⁰ См.: там же. С. 12.

²¹ См.: Указ Президента РФ от 05.03.2020 г. № 164 «Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 10, ст. 1317; Указ Президента РФ от 26.10.2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 44, ст. 6970.

²² См., напр.: Основы государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года (утв. Указом Президента РФ от 20.07.2017 г. № 327) // СЗ РФ. 2017. № 30, ст. 4655; Морская доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 26.07.2015 г.) // В официальных источниках опубликована не была; Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 г. № Пр-2976 // Росс. газ. 2014. 30 дек.;

¹⁵ См.: *Жудро И.С.* Указ. соч. С. 8.

¹⁶ *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020. С. 7.

¹⁷ См.: *Савенков А.Н., Редникова Т.В.* Антарктида вчера, сегодня, завтра: к 200-летию со дня открытия // Государство и право. 2020. № 7. С. 14.

Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике до 2035 года определяются национальные интересы страны в регионе. К ним относятся: обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации; сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства; обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения Арктической зоны Российской Федерации; развитие Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы и ее рациональное использование в целях ускорения экономического роста Российской Федерации; развитие Северного морского пути в качестве конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации Российской Федерации; охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов (п. 5). Следует подчеркнуть, что обеспечение данных интересов целиком и полностью отвечает целям устойчивого развития²³ как Арктической зоны России, так и Арктического региона в целом, заключающегося в достижении баланса между социальными и экономическими потребностями общественного развития и сохранением окружающей среды, а также сбережением ресурсов для будущих поколений. С учетом уникальности и особой чувствительности, в силу климатических условий природы Арктики конфликт интересов между целями экономического развития региона и сохранением благоприятного состояния окружающей среды и природных ресурсов региона, а также рационального их использования проявляется особенно остро.

В условиях отсутствия единого всеобъемлющего международного договора относительно использования Арктики действующий в регионе правопорядок основан на региональных и субрегиональных соглашениях, национальном законодательстве арктических стран и мягком праве. При этом важное место в арктическом правопорядке принадлежит Конвенции ООН по морскому праву (UNCLOS) 1982 г.²⁴ Арктические государства применяли

Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 30.08.2019 г. № 1930-р) // СЗ РФ. 2019. № 35, ст. 5013; Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2035 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 28.10.2019 г. № 2553-р) // СЗ РФ. 2019. № 44, ст. 6258.

²³ Концепция устойчивого развития принята на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНСЕД) в 1992 г., в настоящее время является приоритетной моделью общественного развития и инкорпорирована в законодательство большинства мировых стран.

²⁴ Заключена в г. Монтего-Бей 10.12.1982 г. (с изм. от 23.07.1994 г.) (см.: URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения: 10.02.2022)).

положения Конвенции для установления пределов распространения своей юрисдикции в Северном Ледовитом океане²⁵. Взгляды пяти прибрежных арктических государств на правопорядок в Арктике получили отражение в принятой ими в 2008 г. Илулиссатской декларации²⁶, в которой стороны согласились с отсутствием необходимости разработки нового всеобъемлющего правового режима для управления Северным Ледовитым океаном и отметили, что морским правом предусматриваются важные права и обязанности, касающиеся определения внешних границ континентального шельфа, защиты морской среды, включая районы, покрытые льдом, свободы судоходства, морских научных исследований и других видов использования моря. Они также выразили приверженность существующей правовой базе и упорядоченному урегулированию любых возможных конкурирующих претензий.

В плане урегулирования существующих между арктическими государствами противоречий одной из актуальных проблем в обеспечении национальной безопасности России в Арктическом регионе является завершение процесса установления в соответствии с нормами международного права пределов распространения ее суверенных прав на пространство Северного Ледовитого океана и его природные ресурсы, поскольку в настоящее время не разграничен арктический шельф России с Данией и Канадой²⁷, а также требуют уточнения исходные линии вдоль российского побережья²⁸.

Процессы глобального потепления привели к таянию арктических льдов и сокращению их площади, в связи с этим одни исследователи предсказывают полное освобождение Северного Ледовитого океана от ледяного покрова к 2050 г., а другие – прогнозируют такую ледовую обстановку

В числе участников Конвенции – семь из восьми приполярных государств. США не ратифицировали Конвенцию, но в значительной степени приняли её, заявив, что США признают ключевые положения Конвенции как выражающие обычное международное право (см.: New York Times, July 10, 1982. URL: <https://www.nytimes.com/1982/07/10/world/us-will-not-sign-sea-law-treaty.html> (дата обращения: 10.02.2022)).

²⁵ См.: Джунусова Д.Н. Современный международно-правовой режим Северного Ледовитого океана и прибрежных морей // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 1. С. 303.

²⁶ См.: The Ilulissat Declaration. Arctic ocean conference. Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008. URL: <https://ru.convdocs.org/docs/index-37410.html> (дата обращения: 10.02.2022).

²⁷ В настоящее время существует пересечение районов притязаний на арктический континентальный шельф России, Дании и Канады в соответствии с поданными этими странами заявками в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, большая часть которого приходится на российский сектор.

²⁸ См.: Жудро И.С. Эволюция международно-правового режима Северного Ледовитого океана и национальные интересы России // Московский журнал междунар. права. 2016. № 2. С. 64.

уже в 2025 г.²⁹ Такие перемены ведут к неминувшему росту экономической активности в регионе не только арктических, но и неарктических стран, которые все более активно выступают за придание свободным ото льда районам в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. правового статуса международного района морского дна, ресурсы которого могут быть отнесены к т.н. общему наследию человечества и, соответственно, должны стать доступными для их добычи. В связи с этим проблема определения правового статуса районов морского дна Северного Ледовитого океана за пределами юрисдикции Российской Федерации на сегодняшний день становится крайне актуальной, поскольку все большее число государств рассматривают Арктику как следующий большой рубеж своих геополитических и геоэкономических возможностей. Безусловно, национальным интересам Российской Федерации отвечает отстаивание на международном уровне правовой позиции отнесения этих районов к шельфу арктических государств, которая должна быть всесторонне обоснована с учетом особенностей правового режима Северного Ледовитого океана. В Концепции внешней политики Российской Федерации³⁰ подчеркивается достаточность имеющейся международной договорно-правовой базы для успешного урегулирования вопросов установления внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане (п. 76). В качестве обоснования такой позиции Российской Федерации, например, могут быть использованы такие международно-правовые средства, как обычай секторального разграничения властных полномочий в полярных регионах, правовой режим исторических морей и правовой режим мореплавания по трассам Северного морского пути³¹, распространение природоохранной юрисдикции в пределах сектора. Международно-правовое закрепление границ Арктической зоны Российской Федерации, в т.ч. и границ ее континентального шельфа в высоких широтах, является основой реализации суверенных прав нашего государства на арктическом шельфе как одной из составляющих обеспечения национальной безопасности в регионе, включая воспрепятствование осуществлению хозяйственной деятельности иностранных субъектов в российской Арктической зоне.

²⁹ См.: URL: <https://altapress.ru/obrazovanie/story/k-godu-arktiki-polnostyu-osvoboditsya-oto-lda-157322> (дата обращения: 28.01.2022).

³⁰ См.: Указ Президента РФ от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49, ст. 6886.

³¹ См.: Жудро И.С. Международно-правовое обоснование границ арктического шельфа Российской Федерации. С. 29.

Освобождение обширных районов Северного Ледовитого океана от льдов также определяет новые возможности для расширения маршрутов и периода доступности судоходства в регионе. По сравнению с традиционными маршрутами мировых морских грузоперевозок такие маршруты гораздо более притягательны с временной и экономической точек зрения (сокращаются как время транзита между пунктами отправления и назначения, так и затраты на топливо)³². В перспективе, помимо использования Северного морского пути и Северо-Западного прохода, предполагается создание нового морского пути через центр Северного Ледовитого океана, который сократит расстояние грузоперевозок еще на 20%. Однако это может произойти исключительно при условии продолжения процессов глобального потепления и истончения льдов в районе Северного полюса до степени доступного для прокладки с помощью ледокольного флота прямого пути между Тихим и Атлантическим океанами, что, по оценкам специалистов, произойдет не ранее середины XXI в.³³ К этому же времени прогнозируется такое состояние ледяного покрова на всем протяжении Северного морского пути, при котором большинство обычных судов смогут без помощи ледоколов пересекать его по открытой воде³⁴.

С каждым годом происходит интенсификация грузоперевозок по Северному морскому пути, при этом растет как количество проходов судов, так и объем грузоперевозок. Увеличивается грузопоток и через Северо-Западный проход в Канадском архипелаге, хотя по сравнению с Северным морским путем условия для мореплавания здесь менее благоприятные ввиду более тяжелой ледовой обстановки и недостаточной глубины его на отдельных участках³⁵.

³² К примеру, грузоперевозки по Северному морскому пути, проходящему вдоль северного побережья Российской Федерации, могут сократить расстояние между Западной Европой и Китаем на 40% по сравнению с традиционным путем грузоперевозок через Суэцкий канал (см.: URL: <https://ria.ru/20210902/spg-1748362736.html> (дата обращения: 10.02.2022)). В свою очередь, Северо-Западный проход обеспечивает такое же сокращение пути между Тихим и Атлантическим океанами по сравнению с маршрутом через Панамский канал.

³³ См.: Emma Innes, By 2050 the Arctic Ice Sheet Will be so Thin that Ships Could be Sailing Across the North Pole, Experts Predict, DAILY MAIL (Mar. 4, 2013, 3:04 PM). URL: <http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2288031/By-2050-Arctic-ice-sheet-ships-sailing-North-Pole-experts-predict.html> (дата обращения: 02.02.2022).

³⁴ См.: Bryanski G. Russia's Putin Says Arctic Trade Route to Rival Suez, REUTERS (Sept. 22, 2011, 4:04 PM). URL: <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCATRE78L5TC20110922> (дата обращения: 10.02.2022).

³⁵ См.: Headland R.K., et al. (Scott polar res. Inst.). Transits of the Northwest passage to the end of the 2014 navigation season (2014). URL: <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCATRE78L5TC20110922> (дата обращения: 10.02.2022).

Конвенция ООН по морскому праву предоставляет иностранным торговым судам и военным кораблям право мирного прохода через территориальное море, право свободного плавания в пределах исключительной экономической зоны и в открытом море. Однако во внутренних водах иностранное судоходство возможно только с разрешения прибрежного государства. Российская Федерация твердо стоит на позиции, что ряд ключевых проливов Северного морского пути отнесены исключительно к ее внутренним водам, аналогичной позиции придерживается Канада в отношении вод Арктического архипелага, по которым пролегают трассы Северо-Западного прохода. Такая позиция вызывает протесты США, считающими воды этих судоходных трасс международными проливами, через которые могут свободно проходить суда из всех стран³⁶.

Задача организации морских грузоперевозок по Северному морскому пути под управлением Российской Федерации, а также обеспечение конкурентоспособности этой национальной транспортной артерии на мировом рынке требуют создания и эффективного функционирования на всем его протяжении необходимых объектов инфраструктуры, расположенных на арктическом побережье страны, комплексной системы мониторинга ледовой и метеорологической обстановки, включая совершенствование навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания на его акватории, развитие системы обеспечения поиска и спасания людей и системы предотвращения и ликвидации последствий аварийных разливов нефти на море, обеспечения доступности средств спасения и ликвидации возможных аварийных ситуаций (п/п. «е», «ж» п. 60 Морской доктрины Российской Федерации) в соответствии с национальными и предусмотренными международными соглашениями стандартами. С учетом чувствительности природной среды региона при создании объектов инфраструктуры необходимо максимально минимизировать нагрузку на нее, обеспечить максимальное использование доступных для применения в климатических условиях Арктики экологически чистых и энергосберегающих технологий. Отдельной задачей является обеспечение достаточного по количеству судов современного ледокольного флота. Стратегией развития судостроительной промышленности на период до 2035 года предусматривается строительство 14 ледоколов, а также около 150 судов и морской техники для освоения шельфовых месторождений.

³⁶ См. подр.: Шинкаревич Г.Г., Редникова Т.В. Соотношение прав и интересов приполярных и других государств в использовании Арктического региона // Право и политика. 2021. № 1. С. 20.

Для обеспечения надежного судоходства по Северному морскому пути на АО «Балтийский завод» осуществляется одновременное строительство трех ледоколов проекта 22220: «Арктика», «Сибирь», «Урал»³⁷. В 2022–2025 гг. должны быть построены четыре СПГ-ледокола Icebreaker8 и ещё два Icebreaker9 серии 22220. Таким образом, к 2025 г. количество ледоколов должно вырасти с четырех до 10–13. Положительно решён вопрос со строительством на СКК «Звезда» трех ледоколов «Лидер» для обеспечения круглогодичной проводки судов по восточной части российской Арктики с коммерческой скоростью 10–12 узлов, необходимой для быстрой и без лишних потерь доставки СПГ и других грузов на рынки АТР³⁸.

Необходимо отметить, что иностранные государства настойчиво стремятся к активному участию в процессе организации грузоперевозок по Северному морскому пути, создания инфраструктуры, а также судов нового класса, в т.ч. и ледокольных. Однако это требует большого количества как экономических, так и временных ресурсов и не происходит как по мановению «волшебной палочки». К примеру, в США реализация программы строительства первого тяжелого военного ледокола не реализуется желаемыми для этой страны темпами — сроки получения первого нового тяжелого ледокола в 2021 г. были перенесены еще на один год³⁹.

Как было отмечено ранее, обеспечение баланса экономических, социальных, экологических интересов в Арктике есть залог ее устойчивого развития. Следует подчеркнуть, что право на благоприятную окружающую среду признается значимым социальным благом и жизненно необходимой потребностью общества во всем мире и закрепляется в основных законах многих государств⁴⁰. Именно поэтому вопросы охраны окружающей среды и чувствительной к негативным воздействиям уникальной арктической природы должны решаться в приоритетном порядке, а не по остаточному принципу. Соответствующие меры должны своевременно разрабатываться на основе передовых научных достижений в указанной сфере

³⁷ URL: <https://news.rambler.ru/other/43316779-baltzavod-rasskazal-o-hode-stroitelstva-treh-ledokolov-tipa-arktiki/> (дата обращения: 11.01.2022).

³⁸ См.: URL: <http://www.rosatomflot.ru/press-centr/novosti-predpriyatiya/2020/04/23/11307-rosatomflot-i-sudostroitelnyy-kompleks-zvezda-podpisali-kontrakt-na-stroitelstvo-atomnogo-ledokola-lider/> (дата обращения: 11.01.2022).

³⁹ См.: URL: <https://en.topwar.ru/189851-v-ssha-buksuet-programma-stroitelstva-pervogo-tjazhelogo-voennogo-ledokola.html> (дата обращения 11.01.2022).

⁴⁰ См.: Чертова Н.А. Конституционно-правовые основы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации (на опыте северных регионов): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 13.

и реализовываться всеми субъектами хозяйственной и иной деятельности в регионе.

Помимо интенсификации хозяйственной деятельности, на состояние животного и растительного мира в Арктике непосредственное воздействие оказывают процессы глобального потепления: изменяются границы типичных арктических экосистем, региональные ландшафты, ареалы обитания арктической флоры и фауны, в т.ч. и промысловых видов. Снижение численности последних может негативно повлиять на возможность осуществления традиционного природопользования коренными народами, проживающими в регионе. В условиях постоянного увеличения промышленной и техногенной нагрузки на арктическую природу целесообразным представляется более продуманное осуществление пространственного развития отраслей природопользования, создания их оптимальной инфраструктуры в сфере транспортно-логистических коммуникаций, обеспечения рационального землепользования, в т.ч. и в оленеводстве⁴¹. Загрязнение окружающей среды, а также экологически непродуманное пространственное развитие, интродукция чужеродных видов наносят зачастую непоправимый вред чувствительным арктическим экосистемам вплоть до их уничтожения⁴².

В п. 15 Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года определены основные задачи в сфере охраны окружающей среды и обеспечения региональной экологической безопасности. К ним, в частности, относятся: охрана с применением экосистемного подхода уникального биологического разнообразия региона и его компонентов, в т.ч. редких и исчезающих видов животных и растений, препятствие проникновению в регион чужеродных видов, создание сети особо охраняемых природных территорий и акваторий для обеспечения адаптации арктических экосистем к изменениям климата, а также обеспечение рационального природопользования, в т.ч. в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов. К ключевым задачам можно отнести и реализацию комплекса мер по обеспечению токсикологической, биологической и радиологической безопасности региона. Для целей сохранения благоприятного состояния окружающей среды в Арктике важное значение имеет решение задач по обеспечению снижения выбросов и сбросов загрязняющих веществ,

минимизации иных видов негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, развитие комплексной системы обращения с отходами всех классов опасности, строительство современных экологически чистых мусороперерабатывающих комплексов, продолжение работы по ликвидации накопленного вреда окружающей среде, внедрению наилучших доступных технологий, адаптированных для использования в регионах с холодным климатом. Необходимо совершенствовать системы мониторинга качественных показателей состояния окружающей среды, а также состояния многолетнемерзлых пород, в т.ч. и для предотвращения техногенных катастроф в регионе, связанных с их таянием в результате процессов глобального потепления.

Для обеспечения экологической безопасности региона важной задачей является сотрудничество арктических государств в информационной сфере, которое в обязательном порядке должно осуществляться на началах взаимности, при условии равноправия всех участников диалога и без принуждения, при этом должно быть обеспечено информационное взаимодействие по вопросам экологической безопасности возможно только в отсутствие конфликта интересов участвующих в нем субъектов⁴³.

Большинство региональных проблем в силу специфики Арктического региона, в т.ч. и его циркулярного положения, невозможно решить без тесного взаимодействия арктических государств. В настоящее время центральной площадкой для сотрудничества арктических государств в целях поиска решения общих проблем Арктики стал Арктический совет, созданный в соответствии с Оттавской декларацией 1996 г., одними из ключевых задач которого являются содействие устойчивому развитию и охране окружающей среды региона, а также координация научных исследований, позволяющих получить более ясное представление о проблемах Арктики и путях их решения. Арктический совет — также неформальный форум для сотрудничества между различными государственными и общественными организациями и группами, ключевым компонентом его успеха является содействие диалогу между ними.

Неформальный статус Арктического совета⁴⁴ характеризуется тем, что он не наделен международной

⁴¹ См.: Разумовский В. М. О региональной концепции природопользования в Арктической зоне России // Известия СПбГЭУ. 2017. № 1–1 (103). С. 109.

⁴² См.: Краснова И. О. Экосистемный подход в правовом обеспечении биобезопасности // Вестник РУДН. Сер.: Юрид. науки. 2021. Т. 25. № 1. С. 234.

⁴³ См.: Вилова Т. В., Чертова Н. А., Вилова М. Г., Пермиловский М. С. Информационно-коммуникативная основа обеспечения экологической безопасности Арктики // Экология человека. 2017. № 5. С. 21.

⁴⁴ Арктический совет создан на основе декларации, являющейся документом «мягкого» права, а не путем заключения международного договора. В состав Арктического совета входят: члены, постоянные участники, наблюдатели, специальные наблюдатели, председатель Совета (который меняется между

правосубъектностью, не полномочен заключать международные договоры, его решения, принимаемые на основе консенсуса сторон, не имеют обязательной юридической силы, а лишь содержат рекомендуемые для государств-членов стандарты поведения⁴⁵. Арктический совет также выполняет функции координирующего центра развития арктического правопорядка, служит местом переговоров по конкретным актуальным проблемам арктической повестки. При его содействии арктическими государствами были заключены некоторые договоры⁴⁶. Механизмы их имплементации в национальное законодательство арктических государств могут быть также проработаны и приняты в качестве рекомендаций в рамках Арктического совета⁴⁷.

Структура Арктического совета уникальна тем, что группам коренных народов, являющимся его постоянными участниками⁴⁸, предоставлена более значительная роль, чем обычно бывает на иных многосторонних совещаниях и конференциях на платформе ООН или иных площадках.

С учетом все возрастающей заинтересованности других стран в осуществлении деятельности в Арктике для расширения круга участников обсуждения насущных региональных проблем на площадке Арктического совета в соответствии с Оттавской декларацией ряду неарктических стран был предоставлен статус стран-наблюдателей с ограниченными правами на участие в деятельности Арктического совета. В настоящее время таким статусом

членами каждые два года), секретариат и шесть рабочих групп (см.: URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/working-groups> (дата обращения: 11.01.2022)).

⁴⁵ См.: *Воронков Л. С., Смирнова А. А.* Арктический совет как международная организация нового типа // *Междунар. аналитика*. 2017. № 3 (21). С. 9, 10.

⁴⁶ К примеру, такие как Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (May 12, 2011). URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/531/Arctic_SAR_Agreement_EN_FINAL_for_signature_21-Apr-2011%20%28-1%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 11.01.2022); Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, 2013. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/529> (дата обращения: 11.01.2022); Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation, 2017. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/529> (дата обращения: 11.01.2022).

⁴⁷ См.: *Савельев И. В., Богданова Е. Н., Ершова И. В. и др.* Правовое регулирование международного научного сотрудничества в Арктическом регионе // *Бизнес. Образование. Право*. 2019. № 4 (49). С. 370.

⁴⁸ Группы, представляющие общины коренных народов Арктики, сформированные по этническому признаку вне зависимости от государства их проживания. Им не предоставлено право решающего голоса, но они могут участвовать во всех переговорах и консультациях до формирования решений.

обладают 11 государств⁴⁹. Предоставление странам-наблюдателям некоторых дополнительных, не ущемляющих права арктических стран, в частности, по участию в финансировании научных исследований, проводимых в рамках программ Арктического совета, позволит повысить заинтересованность неарктических государств в работе именно на этой площадке, а не на альтернативных региональных форумах⁵⁰, будет способствовать формированию единого правового пространства в регионе. Однако представляется нецелесообразным уравнивание статуса арктических и неарктических стран в Арктическом совете с учетом объективной удаленности последних от региона и его проблем⁵¹.

* * *

Подводя итоги всему сказанному выше, хотелось бы отметить, что современное состояние межгосударственных отношений России и стран — членов НАТО, в число которых входит большинство арктических государств, характеризуется все нарастающим объемом взаимных претензий и все более ужесточающимся режимом взаимных санкций и ограничений, попытками реализации отдельных государствами своих экономических и геополитических интересов за счет других стран. Такое положение дел в значительной степени затрудняет переговорный процесс по наиболее актуальным проблемам как региональной, так и глобальной политики.

Хотелось бы надеяться, что по-прежнему существует шанс эффективного межгосударственного взаимодействия и сотрудничества в Арктическом регионе всех заинтересованных сторон при условии создания единого правового режима в Арктике, обеспечивающего ее устойчивое развитие и сохранение в максимально нетронутом состоянии для будущих поколений, предоставления равных прав и возможностей для всех заинтересованных субъектов, но при обязательном учете ключевых национальных интересов арктических государств. Минимизация путем переговорного процесса с учетом норм как договорного, так и «мягкого» международного права, различных конфликтов

⁴⁹ Великобритания, Германия, Испания, Италия, КНР, Нидерланды, Польша, Сингапур, Республика Корея, Франция, Япония.

⁵⁰ К примеру, в рамках некоммерческого инклюзивного форума «Арктический круг», на площадке которого осуществляется диалог между глобальными заинтересованными сторонами по теме «быстрые изменения в Арктике».

⁵¹ Подробнее о проблемах взаимодействия арктических и неарктических стран в Арктическом совете см.: *Шинкарецкая Г. Г., Редникова Т. В.* Влияние Арктического совета на формирование единого правового пространства в Арктическом регионе: реалии и перспективы // *Международное право*. 2022. № 1. С. 29–39.

должна стать основой обеспечения коллективной безопасности стран региона в целом, что полностью отвечает интересам обеспечения государственной безопасности Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А.В. Загорский. М., 2011. С. 40.
2. Вилова Т.В., Чертова Н.А., Вилова М.Г., Пермиловский М.С. Информационно-коммуникативная основа обеспечения экологической безопасности Арктики // Экология человека. 2017. № 5. С. 21.
3. Воронков Л.С., Смирнова А.А. Арктический совет как международная организация нового типа // Междунар. аналитика. 2017. № 3 (21). С. 9, 10.
4. Джунусова Д.Н. Современный международно-правовой режим Северного Ледовитого океана и прибрежных морей // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 1. С. 303.
5. Дубовик О.Л. Экологическая конфликтология (предупреждение и разрешение эколого-правовых конфликтов). М., 2019. С. 29.
6. Жудро И.С. Международно-правовое обоснование границ арктического шельфа Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 7, 8, 29.
7. Жудро И.С. Эволюция международно-правового режима Северного Ледовитого океана и национальные интересы России // Московский журнал междунар. права. 2016. № 2. С. 64.
8. Журавель В.П. Арктика как постоянно развивающееся многомерное пространство // Арктика и Север. 2018. № 31. С. 65.
9. Игнатьева И.А. Документы стратегического планирования и вопросы определения их места в регулировании экологических отношений // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. 2021. № 3. С. 11, 12.
10. Корчак Е.А. Арктическая зона России: социальный портрет регионов. Апатиты, 2017. С. 15.
11. Краснова И.О. Экосистемный подход в правовом обеспечении биобезопасности // Вестник РУДН. Сер.: Юрид. науки. 2021. Т. 25. № 1. С. 234.
12. Разумовский В.М. О региональной концепции природопользования в Арктической зоне России // Известия СПбГЭУ. 2017. № 1—1 (103). С. 109.
13. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. А.И. Татаркина. СПб., 2014. С. 233.
14. Российские владения в Арктике. Биографии и справки. URL: <https://tass.ru/info/2505058> (дата обращения: 20.02.2022).
15. Савельев И.В., Богданова Е.Н., Ершова И.В. и др. Правовое регулирование международного научного сотрудничества в Арктическом регионе // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 4 (49). С. 370.
16. Савенков А.Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020. С. 7.
17. Савенков А.Н., Редникова Т.В. Антарктида вчера, сегодня, завтра: к 200-летию со дня открытия // Государство и право. 2020. № 7. С. 14.
18. Чертова Н.А. Конституционно-правовые основы обеспечения экологической безопасности Российской Федерации (на опыте северных регионов): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. С. 13.
19. Шинкарецкая Г.Г., Редникова Т.В. Влияние Арктического совета на формирование единого правового пространства в Арктическом регионе: реалии и перспективы // Международное право. 2022. № 1. С. 29—39.
20. Шинкарецкая Г.Г., Редникова Т.В. Соотношение прав и интересов приполярных и других государств в использовании Арктического региона // Право и политика. 2021. № 1. С. 20.
21. Bryanski G. Russia's Putin Says Arctic Trade Route to Rival Suez, REUTERS (Sept. 22, 2011, 4:04 PM). URL: <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCATRE78L5TC20110922> (дата обращения: 10.02.2022).
22. Headland R.K., et al. (Scott polar res. Inst.). Transits of the Northwest passage to the end of the 2014 navigation season (2014). URL: <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCATRE78L5TC20110922> (дата обращения: 10.02.2022).
23. Innes Emma. By 2050 the Arctic Ice Sheet Will be so Thin that Ships Could be Sailing Across the North Pole, Experts Predict, DAILY MAIL (Mar. 4, 2013, 3:04 PM). URL: <http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2288031/By-2050-Arctic-ice-sheet-ships-sailing-North-Pole-experts-predict.html> (дата обращения: 02.02.2022).

REFERENCES

1. The Arctic: a zone of peace and cooperation / ed. A.V. Zagorsky. M., 2011. P. 40 (in Russ.).
2. Vilova T.V., Chertova N.A., Vilova M.G., Permilovsky M.S. Information and communication basis for ensuring the ecological safety of the Arctic // Human Ecology. 2017. No. 5. P. 21 (in Russ.).
3. Voronkov L.S., Smirnova A.A. The Arctic Council as an international organization of a new type // International Analytics. 2017. No. 3 (21). P. 9, 10 (in Russ.).
4. Dzhunusova D.N. Modern international legal regime of the Arctic Ocean and coastal seas // Actual problems of economics and law. 2012. No. 1. P. 303 (in Russ.).
5. Dubovik O.L. Ecological conflictology (prevention and resolution of environmental and legal conflicts). M., 2019. P. 29 (in Russ.).
6. Zhudro I.S. International legal substantiation of the borders of the Arctic shelf of the Russian Federation: dis. ... Doctor of Law. M., 2020. P. 7, 8, 29 (in Russ.).
7. Zhudro I.S. Evolution of the international legal regime of the Arctic Ocean and the national interests of Russia // Moscow Journal of International Law. 2016. No. 2. P. 64 (in Russ.).
8. Zhuravel V.P. The Arctic as a constantly evolving multidimensional space // Arctic and North. 2018. No. 31. P. 65 (in Russ.).
9. Ignatieva I.A. Documents of strategic planning and issues of determining their place in the regulation of environmen-

- tal relations // Herald of Moscow University. Ser. 11. Law. 2021. No. 3. P. 11, 12 (in Russ.).
10. *Korchak E.A.* The Arctic zone of Russia: a social portrait of the regions. Apatity, 2017. P. 15 (in Russ.).
 11. *Krasnova I.O.* Ecosystem approach in the legal support of biosafety // Herald of the Peoples' Friendship University of Russia. Ser.: Legal Sciences. 2021. Vol. 25. No. 1. P. 234 (in Russ.).
 12. *Razumovsky V.M.* On the regional concept of nature management in the Arctic zone of Russia // Herald of the St. Petersburg State University of Economics. 2017. No. 1–1 (103). P. 109 (in Russ.).
 13. The Russian Arctic: a modern paradigm of development / ed. by A.I. Tatarin. SPb., 2014. P. 233 (in Russ.).
 14. Russian possessions in the Arctic. Biographies and references. URL: <https://tass.ru/info/2505058> (accessed: 02.20.2022) (in Russ.).
 15. *Savelyev I.V., Bogdanova E.N., Ershova I.V., etc.* Legal regulation of international scientific cooperation in the Arctic region // Business. Education. Law. 2019. No. 4 (49). P. 370 (in Russ.).
 16. *Savenkov A.N.* State and law during the crisis of modern civilization. M., 2020. P. 7 (in Russ.).
 17. *Savenkov A.N., Rednikova T.V.* Antarctica yesterday, today, tomorrow: on the 200th anniversary of its discovery // State and Law. 2020. No. 7. P. 14 (in Russ.).
 18. *Chertova N.A.* Constitutional and legal foundations for ensuring the environmental safety of the Russian Federation (based on the experience of the northern regions): dis. ... Doctor of Law. M., 2007. P. 13 (in Russ.).
 19. *Shinkaretskaya G.G., Rednikova T.V.* Influence of the Arctic Council on the formation of a single legal space in the Arctic region: realities and prospects // International Law. 2022. No. 1. P. 29–39 (in Russ.).
 20. *Shinkaretskaya G.G., Rednikova T.V.* Correlation of the rights and interests of the circumpolar and other states in the use of the Arctic region // Law and Politics. 2021. No. 1. P. 20 (in Russ.).
 21. *Bryanski G.* Russia's Putin Says Arctic Trade Route to Rival Suez, REUTERS (Sept. 22, 2011, 4:04 PM). URL: <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCATRE78L5TC20110922> (accessed: 10.02.2022).
 22. *Headland R.K., et al.* (Scott polar res. Inst.). Transits of the Northwest passage to the end of the 2014 navigation season (2014). URL: <http://ca.reuters.com/article/topNews/idCATRE78L5TC20110922> (accessed: 10.02.2022).
 23. *Innes Emma.* By 2050 the Arctic Ice Sheet Will be so Thin that Ships Could be Sailing Across the North Pole, Experts Predict, DAILY MAIL (Mar. 4, 2013, 3:04 PM). URL: <http://www.dailymail.co.uk/sciencetech/article-2288031/By-2050-Arctic-ice-sheet-ships-sailing-North-Pole-experts-predict.html> (accessed: 02.02.2022).

Сведения об авторах

ЖУДРО Иван Сергеевич –

доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

РЕДНИКОВА Татьяна Владимировна –

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

ZHUDRO Ivan S. –

Doctor of Law, leading researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

REDNIKOVA Tatyana V. –

PhD in Law, senior researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СУДЫ: ЭВОЛЮЦИЯ КОМПЕТЕНЦИИ И ВЛИЯНИЕ НА ПОДДЕРЖАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОПОРЯДКА

© 2022 г. К. Л. Чайка

Суд Евразийского экономического союза, Республика Беларусь, г. Минск

E-mail: chayka@courteurasian.org

Поступила в редакцию 30.12.2021 г.

Аннотация. Развитие международных отношений на рубеже XIX–XX вв. привело к повышению значимости мирного урегулирования межгосударственных споров, которое приобрело институционализированную форму международного суда. Первоначально международные суды функционировали на временной основе и учреждались для разрешения конкретного спора, но по мере усложнения межгосударственных конфликтов и увеличения их числа ключевой стала тенденция формирования постоянных органов правосудия.

В доктрине сложился подход, в силу которого международный суд представляет собой независимый орган, действующий на постоянной основе на базе международного договора или созданный решением органа международной организации, уполномоченный на разрешение споров в соответствии с нормами международного права и принятие обязательных для сторон решений.

Ретроспективный анализ международных договоров об учреждении международных судов демонстрирует трансформацию их компетенции от разрешения межгосударственных споров до наделения правом рассматривать дела о нарушении прав человека, преодолевать юридические конфликты между органами интеграционных объединений и физическими и юридическими лицами по экономическим вопросам, а также выносить уголовные приговоры. Эволюции компетенции международных судов сопутствует расширение круга лиц, обладающих правом инициировать судебные споры, который помимо государств включает физических и юридических лиц.

Трансформация компетенции международных судов, их регионализация и специализация приводят к изменению их роли в регулировании международных отношений. Наблюдается переход от мирного урегулирования межгосударственных споров к защите прав человека, преодолению конфликтов в рамках интеграционных объединений, в том числе с участием физических и юридических лиц.

Ключевые слова: компетенция международных судов, разрешение межгосударственных споров, защита прав человека, Международный Суд ООН, Международный трибунал по морскому праву, Европейский Суд по правам человека.

Цитирование: Чайка К.Л. (2022). Международные суды: эволюция компетенции и влияние на поддержание международного правопорядка // Государство и право. 2022. № 3. С. 138–149.

DOI: 10.31857/S102694520019383-2

INTERNATIONAL COURTS: EVOLUTION OF COMPETENCE AND INFLUENCE ON THE MAINTENANCE OF INTERNATIONAL LEGAL AND ORDER

© 2022 K. L. Chayka

Court of the Eurasian Economic Union, Republic of Belarus, Minsk

E-mail: chayka@courteurasian.org

Received 30.12.2021

Abstract. The development of international relations at the turn of the XIX–XX centuries led to an increase in the importance of the peaceful settlement of interstate disputes, which acquired the institutionalized form of the International Court of Justice. Initially, international courts functioned on a temporary basis and were established to resolve a specific dispute, but as interstate conflicts became more complex and their number increased, the trend towards the formation of permanent judicial bodies became key.

The doctrine has developed an approach by virtue of which the International Court of Justice is an independent body acting on a permanent basis on the basis of an international treaty or created by a decision of an international organization body authorized to resolve disputes in accordance with International Law and make decisions binding on the parties.

A retrospective analysis of international treaties on the establishment of international courts demonstrates the transformation of their competence from the resolution of interstate disputes to the granting of the right to consider cases of human rights violations, to overcome legal conflicts between the bodies of integration associations and individuals and legal entities on economic issues, as well as to pass criminal sentences. The evolution of the competence of international courts is accompanied by the expansion of the circle of persons entitled to initiate legal disputes, which, in addition to States, includes individuals and legal entities.

The transformation of the competence of international courts, their regionalization and specialization lead to a change in their role in regulating international relations. There is a transition from the peaceful settlement of interstate disputes to the protection of human rights, overcoming conflicts within the framework of integration associations, including with the participation of individuals and legal entities.

Key words: competence of international courts, settlement of interstate disputes, protection of human rights, International Court of Justice, International Tribunal for the Law of the Sea, European Court of Human Rights.

For citation: *Chayka, K.L. (2022). International courts: evolution of competence and influence on the maintenance of international legal and order // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 138–149.*

Введение. Развитие международных судов представляет собой неотъемлемую часть становления и эволюции международных организаций. По мере усложнения межгосударственных отношений меняются функции международных судов и поставленные перед ними задачи. Формирование интеграционных объединений, усложнение их правовых и институциональных систем становятся предпосылкой для дальнейшей трансформации международных судов. Данные процессы закономерно приводят к изменению компетенции органов международного правосудия, а также той роли, которую они способны играть в поддержании правопорядка.

Российская Федерация является участницей пяти международных судов, среди которых Международный Суд Организации Объединенных Наций, Международный трибунал по морскому праву, Европейский Суд по правам человека, Суд Евразийского экономического союза (далее – Суд ЕАЭС) и Суд Содружества Независимых Государств. Изложенное обуславливает актуальность исследования компетенции международных судов и их влияния на международные правоотношения.

Изучение международных судов основано на фундаментальных трудах проф. С.Б. Крылова, являвшегося первым судьей Международного Суда ООН от СССР¹, а также судей данного Суда, проф.

В.С. Верещетина² и британского юриста Г. Лаутерпахта (G. Lauterpacht)³. Эволюции международных судов также посвящено исследование Ш. Розенна (Sh. Rosenn)⁴.

Значимую роль при выработке подходов в сфере международного правосудия играют труды Г.Г. Шинкарецкой, исследовавшей как общетеоретические вопросы мирного разрешения международных споров, так и отдельные аспекты деятельности Международного трибунала по морскому праву, ЕСПЧ, Судов СНГ и ЕАЭС⁵. Влиянию международных судов на поддержание международного правопорядка посвящены труды А.Х. Абашидзе⁶, Р.А. Каламкаря-

² См.: *Верещетин В.С.* Некоторые аспекты соотношения международного и национального права в практике Международного Суда ООН // *Росс. юрид. журнал.* 2002. № 3 (25). С. 19–27.

³ См.: *Lauterpacht G.* The Development of International Law by the International Court (Steven & Sons Limited, 1958). Reprinted by Cambridge, 1982.

⁴ См.: *Rosenne Sh.* The World Court: What It Is and How It Works. Boston, London, 1989.

⁵ См.: *Шинкарецкая Г.Г.* Судебные средства разрешения международных споров (тенденции развития): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010; *Ее же.* Разрешение споров в международных судах. LAP Lambert Academic Publishing, 2014; *Ее же.* Суд Евразийского экономического сообщества и таможенного союза // *Международное правосудие.* 2012. № 1 (2). С. 98–106; *Ее же.* К вопросу об Экономическом суде Содружества Независимых Государств // *Евразийский юрид. журнал.* 2009. № 7 (14). С. 15–18.

⁶ См.: *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Мирное разрешение международных споров: современные проблемы. 2-е изд. М., 2012.

¹ См.: *Крылов С.Б.* Международный Суд. М., 1958.

на⁷, С. Дж. Реллофсена (C.G. Roelofsen)⁸, Дж. Зибер (G. Zyberi)⁹ и др.

Несмотря на наличие фундаментальных исследований, связанных с развитием международных судов и трансформацией их компетенции, недостаточно изученным остается влияние исторических предпосылок на создание международных судов и их наделение полномочиями, а также взаимосвязь данных процессов с субъектным составом заявителей.

В рамках настоящей статьи автор ставит своей задачей проследить воздействие исторических событий на формирование международных судов, а также осуществить анализ эволюции их предметной и субъектной компетенции, установить роль международных судов в регулировании межгосударственных отношений.

История становления и развития международных судов. Ретроспективный анализ деятельности международных судов свидетельствует о трансформации способов наделения их компетенцией, а также об эволюции ее сущностных черт.

В доктрине при анализе органов, которые можно рассматривать в качестве предшественников Международного Суда ООН, отмечается, что история развития судебных институтов как средства мирного урегулирования межгосударственных споров берет свое начало со знаменитого Договора Джея (Jay Treaty) от 19 ноября 1794 г.¹⁰, который был заключен между США и Великобританией для разрешения спорных вопросов, возникших между странами в результате войны США за независимость¹¹. Исходя из ст. 5–7 указанного Договора, для урегулирования противоречий между государствами учреждаются три самостоятельные комиссии в составе представителей обеих стран, которые большинством голосов принимают решение по спорным вопросам. По мнению Ш. Розенна, Договор Джея представляет собой один из первых примеров использования юридической техники как метода преодоления международного конфликта¹².

⁷ См.: Каламкарян Р.А. Международный Суд как орган правосудия по разрешению споров между государствами // Государство и право. 2012. № 8. С. 66.

⁸ См.: Roelofsen C.G. International Arbitration and Courts // The Oxford Handbook of the History of International Law / ed. by B.ardo, A. Peters. Oxford, 2012.

⁹ См.: Zyberi G. The Role and Contribution of International Courts in Furthering Peace as an Essential Community Interest // Promoting Peace Through International Law / ed. by C.M. Bailliet, K. Mujezinović Larsen. Oxford, 2015. P. 342–365.

¹⁰ См.: The Jay Treaty. URL: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/jay.asp (дата обращения: 02.12.2021).

¹¹ См.: *Rosenne Sh.* Op. cit. P. 4.

¹² См.: *ibid.* P. 3–5.

Следующей значимой вехой на пути развития международных средств урегулирования межгосударственных конфликтов является дело Алабама (Alabama case)¹³, возникшее после Гражданской войны в США между Великобританией и США. Для разрешения спора сторонами подписано Вашингтонское соглашение от 8 мая 1871 г.¹⁴, согласно преамбуле и ст. 1, 2 которого создается Трибунал арбитров в составе пяти членов, по одному из которых представляют Великобритания, США, Италия и Швейцария, в обязанность которых входит «независимо и тщательно исследовать и разрешить все вопросы, которые поставлены перед ними Правительством Соединенных Штатов Америки и Ее Британским величеством».

Проведенный анализ свидетельствует, что способом наделения компетенцией предшественников современных международных судов в рамках Договора Джея и Вашингтонского соглашения являются международные договоры, единственной целью которых служит урегулирование существующего межгосударственного конфликта посредством учреждения соответствующего органа.

Новый этап эволюции мирных средств разрешения межгосударственных споров связан с деятельностью первой и второй Гаагских мирных конференций, проходивших в 1899 и 1907 гг. и завершившихся принятием нескольких международных договоров, включая Конвенции о мирном решении международных столкновений 1899 г.¹⁵ (далее – Конвенция 1899 г.) и 1907 г.¹⁶ (далее – Конвенция 1907 г.).

Результатом работы данных конференций стало признание необходимости учреждения постоянного института разрешения межгосударственных споров и, как следствие, решения двух ключевых вопросов – как определить состав такого органа разрешения споров и как «на будущее» установить его юрисдикцию¹⁷. Представляется, что каждая из обозначенных проблем представляет собой результат предшествующего, весьма незначительного

¹³ См.: Alabama claims of the United States of America against Great Britain. Award rendered on 14 September 1872 by the tribunal of arbitration established by Article I of the Treaty of Washington of 8 May 1871. URL: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXIX/125-134.pdf (дата обращения: 02.12.2021).

¹⁴ См.: Treaty between the United States and Great Britain for the settlement of pending questions between the two countries, concluded at Washington, on the 8th of May, 1871. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1873p2v3/d84> (дата обращения: 02.12.2021).

¹⁵ См.: URL: <https://docs.pca-cpa.org/2016/01/b01cad1e-1899-convention-for-the-pacific-resolution-of-international-disputes-russian-version.pdf> (дата обращения: 02.12.2021).

¹⁶ См.: URL: <https://docs.pca-cpa.org/2016/01/176be7b1-1907-convention-for-the-pacific-resolution-of-international-disputes-russian-version.pdf> (дата обращения: 02.12.2021).

¹⁷ См.: *Rosenne Sh.* Op. cit. P. 6–8.

опыта разрешения международных конфликтов с использованием судебных средств. Для стран – участниц Гаагских конференций являлось очевидным, что орган по разрешению споров, состоящий лишь из представителей спорящих сторон, с большой вероятностью окажется неэффективным, в то время как отбор в состав его участников граждан нейтральных для соответствующего спора государств также способен быть весьма затруднительным. Что касается вопроса о компетенции, то преобладала позиция об арбитраже *ad hoc*, полномочия которого определяются применительно к конкретному спору и исключительно с согласия сторон¹⁸. Нельзя не согласиться с Г.Г. Шинкарежкой, которая считает, что «значительной новацией Гаагских конвенций является признание потенциальной полезности арбитража в межгосударственных отношениях, и не только по имущественным вопросам, как, например, взыскание межгосударственных долгов»¹⁹.

Согласно ст. 1 вышеуказанной Конвенции 1899 г. «с целью предупредить, по возможности, обращение к силе в отношениях между Государствами, договаривающиеся Державы соглашаются прилагать все свои усилия к тому, чтобы обеспечить мирное решение международных несогласий». Аналогичная норма содержится в Конвенции 1907 г. Статья 15 Конвенции 1899 г. закрепляет правило о международном третейском разбирательстве, цель которого – «разрешение разногласий между государствами судьями, избранными самими государствами, и на основе уважения к праву». В свою очередь, ст. 20 Конвенции 1899 г., знаменуя принципиально новый этап в урегулировании международных конфликтов, устанавливает, что Договаривающиеся стороны, «желая облегчить возможность обращаться без промедления к третейскому суду в случае международных споров, которые не могли быть улажены дипломатическим путем, обязуются образовать Постоянный Третейский Суд (англ. – *Permanent Court of Arbitration*), доступный в любое время и действующий, если Сторонами не установлено иное, в соответствии с процессуальными правилами, содержащимися в настоящей Конвенции». Статья 41 Конвенции 1907 г. фиксирует намерение Договаривающихся сторон «сохранить в том виде, как он был учрежден Первой Мирной Конференцией, Постоянный Третейский Суд, доступный в любое время и действующий, если Сторонами не установлено иное, в соответствии с процессуальными правилами, содержащимися в настоящей Конвенции».

Анализ Конвенций 1899 и 1907 гг. дает основания заключить, что впервые в истории международного права на договорном уровне зафиксировано согласие государств урегулировать разногласия, способные перерасти в военные конфликты, посредством юридической процедуры, которую, на наш взгляд, уместно именовать квазисудебной. Принципиально важно отраженное в ст. 5 Конвенции 1899 г. согласие государств на то, что «третейское решение, надлежащим образом вынесенное и объявленное агентам Сторон спора, разрешает спор окончательно и без возможности обжалования». Данная правовая норма свидетельствует, что стороны рассматривают полномочия Постоянного Третейского Суда как направленные на окончательное урегулирование конфликта.

Новая веха в развитии международных средств урегулирования межгосударственных конфликтов – это учреждение Лиги Наций и включение в ее состав Постоянной палаты международного правосудия (англ. – *Permanent Court of International Justice*). Статьи 12 и 13 Конвенции Лиги Наций²⁰ впервые в истории международного права содержали понятие международного спора, который представлял собой «любой спор, способный привести к разрыву», который «не может быть решен дипломатическими средствами», связан с «толкованием международного договора или любым вопросом международного права, или существованием любого факта, который будучи установленным образует нарушение любого международного обязательства, или в отношении объема и характера репараций, которые должны быть осуществлены за такое нарушение». Подобный спор подлежит разрешению в порядке «арбитражного или судебного урегулирования», а институтом такого урегулирования становится учреждаемая ст. 14 Конвенции Постоянная палата международного правосудия, «компетентная заслушать и разрешить любой спор международного характера, который Стороны передадут ей», а также «предоставить консультативное заключение по любому спору и вопросу, переданному Советом или Ассамблеей».

Ш. Розенн, комментируя Конвенцию Лиги Наций, отмечает, что с созданием Постоянной палаты международного правосудия концепция постоянно-го международного суда превратилась в реальность²¹. О прогрессивности идей, заложенных в данный механизм, свидетельствует тот факт, что «в дальнейшем

¹⁸ См.: *Rosenne Sh.* Op. cit. P. 6–8.

¹⁹ Шинкарежка Г.Г. Судебные средства разрешения международных споров... С. 33.

²⁰ См.: The Covenant of the League of Nations. URL: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp (дата обращения: 02.12.2021).

²¹ См.: *Rosenne Sh.* Op. cit. P. 13.

Палата была фактически без всяких изменений преобразована в Международный Суд ООН»²².

Как отмечает выдающийся российский исследователь международного права С.Б. Крылов, поддержание международного мира и безопасности входило в число основных целей учреждения Организации Объединенных Наций, а ее реализацию планировалось возложить на Международный Суд ООН. По его мнению, включение в Устав ООН гл. VI, посвященной мирному разрешению споров, стало «крупнейшим новшеством в международном праве»²³.

В.С. Верещетин, анализируя практику Международного Суда ООН на рубеже XX и XXI столетий, отмечает, что «в ходе поддержания и восстановления мира Суд, безусловно, может рассматриваться как важная составляющая часть механизма ООН в целом»²⁴.

Согласно п. 1 ст. 7, ст. 92, 93 Устава ООН Международный Суд, названный среди «главных органов ООН», действует «в соответствии с прилагаемым Статутом, который основан на Статуте Постоянной Палаты Международного Правосудия», участниками которого «*ipso facto* являются все Члены Организации».

Предметная компетенция Международного Суда ООН определяется ст. 96 Устава ООН и ст. 36 его Статута. В силу ст. 96 Устава ООН «Генеральная Ассамблея или Совет Безопасности могут запрашивать от Международного Суда консультативные заключения по любому юридическому вопросу. Другие органы Организации Объединенных Наций и специализированные учреждения, которым Генеральная Ассамблея может дать в любое время разрешение на это, также могут запрашивать консультативные заключения Суда по юридическим вопросам, возникающим в пределах их круга деятельности». Пунктом 1 ст. 36 Статута Международного Суда ООН предусмотрено, что «к ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом Объединенных Наций или действующими договорами и конвенциями». Пункт 2 указанной статьи повторяет п. 2 ст. 13 Статута Постоянной палаты международного правосудия и устанавливает юрисдикцию Суда «по всем правовым спорам, касающимся: а) толкования договора; б) любого вопроса международного права; в) наличия факта, который, если он будет установлен, представит собой нарушение международного

обязательства; д) характера и размеров возмещения, причитающегося за нарушение международного обязательства». Исходя из п. 1 ст. 34 Статута, субъектная компетенция Международного Суда ООН ограничена государствами: «только государства могут быть сторонами по делам, разбираемым Судом», а согласно ст. 96 Устава ООН в рамках предоставления консультативных заключений дополнена органами ООН.

В аспекте обязательности юрисдикции Международного Суда ООН необходимо процитировать п. 1 и 2 ст. 36 его Устава, согласно которым «к ведению Суда относятся все дела, которые будут переданы ему сторонами, и все вопросы, специально предусмотренные Уставом Объединенных Наций или действующими договорами и конвенциями»; «государства — участники настоящего Статута могут в любое время заявить, что они признают без особого о том соглашения, *ipso facto*, в отношении любого иного государства, принявшего такое же обязательство, юрисдикцию Суда обязательной». Изложенное означает, что юрисдикция Международного Суда ООН не является заведомо обязательной для государств — для ее возникновения необходимо, чтобы государство выразило свое согласие на рассмотрение дела Международным Судом ООН, что может быть сделано одним из следующих способов:

- 1) специальным соглашением по конкретному вопросу;
- 2) посредством специальной оговорки в международном договоре;
- 3) в виде одностороннего заявления о признании юрисдикции Суда обязательной в отношении любого другого государства, взявшего на себя такое же обязательство.

Анализ актов, регламентирующих деятельность Постоянной палаты международного правосудия, а впоследствии Международного Суда ООН, свидетельствует, что международные судебные органы возникают и развиваются в качестве инструмента разрешения межгосударственных споров и с целью недопущения войны. Более того, именно военные действия становятся предпосылкой создания юридических средств преодоления последствий существующих конфликтов и недопущения новых. Изложенное закономерно приводит к закреплению в качестве основной характеристики международного суда наличия у него полномочий по урегулированию конфликтов государств, а в качестве лиц, уполномоченных на обращение в такой суд, — самих государств. При этом признание юрисдикции на разрешение конкретного спора всегда зависит от воли участвующих в таком споре государств.

²² Хадсон М. О. Международные суды в прошлом и будущем. М., 1947. С. 31 (цит. по: Шинкарецкая Г. Г. Судебные средства разрешения международных споров... С. 35).

²³ Крылов С. Б. Указ. соч. С. 42.

²⁴ Верещетин В. С. Вооруженные конфликты и Международный Суд ООН // Юрист-международник. 2005. № 4.

В продолжение исследования международных судов обратимся к Международному трибуналу по морскому праву, учрежденному на основе одноименной Конвенции 1982 г.²⁵ В ст. 279 Конвенции ООН по морскому праву закреплена обязанность государств «урегулировать любой спор между собой, касающийся толкования и применения настоящей Конвенции, мирными средствами». К числу процедур урегулирования споров п. 1 ст. 287 Конвенции относит Международный трибунал по морскому праву, Международный Суд, арбитраж и специальный арбитраж «для одной или более категории споров». Согласно ст. 21 Статута Международного трибунала по морскому праву, являющегося Приложением VI к Конвенции ООН по морскому праву, к его ведению «относятся все споры и все заявления, передаваемые ему в соответствии с настоящей Конвенцией, и все вопросы, специально указанные в любом другом соглашении, которое предусматривает компетенцию Трибунала». Статья 187 Конвенции отдельно оговаривает исключительную компетенцию Камеры по спорам, касающимся морского дна²⁶, которая согласно ст. 14 его Статута входит в состав Международного трибунала по морскому праву.

Из данной правовой нормы следует, что юрисдикция Трибунала подразумевает согласие сторон на разрешение возникшего между ними спора. При этом, как отмечает Г.Г. Шинкарецкая, «характерная особенность Конвенции состоит в том, что она требует от каждого участника признания обязательной юрисдикции одной из процедур, влекущих обязательное решение»²⁷.

Помимо разрешения возникших между ее участниками споров, ст. 191 Международной конвенции по морскому праву предусматривает полномочие на вынесение консультативных заключений Камеры по спорам, касающимся морского дна, которое реализуются «по запросу Ассамблеи или Совета... по правовым вопросам, возникающим в сфере их деятельности».

Анализ норм Конвенции ООН по морскому праву и Статута Трибунала по морскому праву свидетельствует, что учрежденный данными актами правовой механизм представляет собой значимый инструмент мирного преодоления межгосударственных конфликтов, который реализуется посредством разрешения споров, что предопределяет ограниченность субъектной компетенции исключительно

государствами. При этом от государств требуется выражение согласия на разрешение спора Трибуналом. Компетенция Трибунала также дополняется правом предоставления консультативных заключений.

Дальнейшая эволюция международных судов, в основе которой также находятся события Второй мировой войны, связана с принятием Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ, Европейская конвенция) и созданием ЕСПЧ.

Предпосылкой принятия ЕКПЧ являются положения Устава ООН, особенно п. 3 ст. 1 и п. 3 ст. 55 о «поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам», а также о «всеобщем уважении и соблюдении прав человека и основных свобод».

По мнению А. Робертсона (A. Robertson), реализация идеи защиты прав человека, заложенной в Уставе ООН, оставлена региональным организациям²⁸, одной из которых в Европе является учрежденный в 1949 г. Совет Европы. Согласно ст. 1 Устава Совета Европы²⁹ цель данной организации состоит в том, чтобы «достичь большего единства между его членами», «включая защиту и дальнейшую реализацию прав человека и основных свобод».

Европейская конвенция, принятие которой в 1950 г. до настоящего времени является главным достижением Совета Европы, представляет собой первый международный договор, которым создан судебный механизм защиты прав человека по обращениям физических лиц нарушенных прав действиями государств.

Как следует из ст. 19 Европейской конвенции (в ред. 1950 г.)³⁰, «для обеспечения соблюдения принятых на себя обязательств Высокие Договаривающиеся стороны учреждают: (1) Европейскую комиссию по правам человека; (2) Европейский Суд по правам человека». Статья 25 ЕКПЧ предусматривала право Европейской комиссии по правам человека принимать жалобы от «любых физических лиц, неправительственных организаций или групп частных лиц, заявляющих, что они являются жертвой нарушения Высокой Договаривающейся стороной прав, установленных в Конвенции, при условии, что Высокая Договаривающаяся сторона, против которой подана жалоба, заявила о признании компетенции Комиссии на принятие таких жалоб». Статьи 28 и 29 ЕКПЧ включали

²⁵ См.: Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения: 02.12.2021).

²⁶ См.: Солнцев А. М. К 15-летию Международного трибунала по морскому праву // Росс. юрид. журнал. 2012. № 4. С. 65.

²⁷ Шинкарецкая Г. Г. Судебные средства разрешения международных споров... С. 50.

²⁸ См.: Robertson A. H. Human rights in Europe. Manchester, 1963. P. 2, 3.

²⁹ См.: Устав Совета Европы. Лондон, 5 мая 1949 года. URL: <https://tm.coe.int/1680935bd3> (дата обращения: 02.12.2021).

³⁰ См.: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Archives_1950_Convention_ENG.pdf (дата обращения: 02.12.2021).

в полномочия Комиссии «совместно с представителями сторон изучение жалобы и, если это необходимо, расследование» указанных в ней обстоятельств, а также мирное разрешение ситуации. Что касается ЕСПЧ, то ст. 44 Европейской конвенции предоставляла право на обращение к нему лишь Договаривающимся сторонам и Европейской комиссии по правам человека. При этом, в силу ст. 47 ЕКПЧ «Суд мог рассматривать дело, если усилия Комиссии по мирному урегулированию не увенчались успехом в течение трех месяцев». Статья 46 требовала, чтобы для возникновения у Суда «обязательной *ipso facto* и в отсутствие специального соглашения юрисдикции по всем вопросам толкования и применения настоящей Конвенции» страна-участница сделала заявление о признании такой юрисдикции.

Перечисленные нормы дают основания для вывода, что Европейский Суд по правам человека на этапе своего учреждения по степени обязательности юрисдикции, субъектному составу заявителей и применению примирительных процедур был весьма близок к Международному Суду ООН. Развитие ЕСПЧ по пути приобретения большего объема полномочий и наделения физических и юридических лиц правом на подачу жалоб стало результатом внесения в Конвенцию изменений, зафиксированных самостоятельными Протоколами. В части компетенции ЕСПЧ и изменения субъектного состава заявителей принципиальное значение имеют принятые в 1994 г. Протоколы № 9³¹ и № 11³². Протокол № 9 предоставил «физическим лицам, неправительственным организациям или группам частных лиц», полагающим, что они являются жертвами нарушения прав человека, возможность «предстать перед Судом», а Протокол № 11 упразднил Европейскую комиссию по правам человека, заменив ее единым постоянно действующим Судом. Согласно ст. 19 Европейской конвенции в редакции Протокола № 11 «в целях обеспечения соблюдения обязательств, принятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами по настоящей Конвенции и Протоколам к ней, образуется Европейский Суд по правам человека... Он работает на постоянной основе». В свою очередь, ст. 32 Конвенции в редакции указанного Протокола закрепляет обязательную для всех Договаривающихся сторон юрисдикцию Суда: «в ведении Суда находятся все вопросы, касающиеся толкования

и применения положений Конвенции и Протоколов к ней».

Изложенное означает, что именно с момента принятия Протоколов № 9 и № 11 к Европейской конвенции ЕСПЧ окончательно приобрел черты, отличающие его от Международного Суда ООН: обязательная юрисдикция для государств независимо от их волеизъявления; субъектная компетенция в отношении физических и юридических лиц; отсутствие досудебных примирительных процедур.

Еще одним последствием Второй мировой войны в Европе становится создание интеграционных объединений, берущее начало с учреждения Европейского сообщества угля и стали. Как отмечается и в зарубежной, и в отечественной литературе по праву Европейского Союза, инициатива экономической интеграции, имевшая место вскоре после Второй мировой войны, ставила своей целью передачу независимым от государств институтам суверенных прав в области управления сталелитейной и угольной промышленностью как способ недопущения новой войны на европейском континенте³³. Развитие интеграционного процесса, начавшись в 1951 г. с подписания Договора об учреждении Европейского сообщества угля и стали, продолжается на протяжении второй половины XX в. и в XXI столетии. Успех Европейских сообществ, впоследствии преобразованных в Европейский Союз, а также необходимость преодолевать экономические трудности, стремление защиты внутреннего рынка от деятельности транснациональных компаний и создания условий для добросовестной конкуренции – все это было примером для образования интеграционных объединений в других регионах мира. Особенностью региональных интеграционных объединений является формирование собственных институтов, включая судебные органы, отличительные черты которых сводятся к: 1) разрешению правовых конфликтов, которые до передачи интеграционным объединениям части национальных полномочий возникали исключительно на внутригосударственном уровне; 2) расширению круга заявителей за счет включения в их число физических и юридических лиц; 3) усилению взаимосвязи между толкованием права интеграционного объединения и разрешением спора, в котором оно подлежит применению.

Самостоятельное место среди международных судов занимают органы, предназначение которых состоит в наказании международных преступников, ответственных за тяжкие нарушения

³¹ См.: Protocol No. 9 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P9_ETS140E_ENG.pdf (дата обращения: 02.12.2021).

³² См.: Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P11_ETS155E_ENG.pdf (дата обращения: 02.12.2021).

³³ См.: Lister L. Europe's coal and steel community: an experiment in economic union. New York, 1960. P. 129; Европейское право. Основы интеграционного права Европейского Союза и Евразийского экономического союза: учеб. / рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. М., 2018. С. 22–25.

прав человека (Международный уголовный суд, Международные уголовные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде). Среди указанных судебных органов лишь Международный уголовный суд учрежден международным договором — Римским статут³⁴, в то время как в основе создания Международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде находятся Резолюции Совета Безопасности ООН³⁵. Особенностью органов международной уголовной юстиции служит их наднациональная юрисдикция, которая, по мнению Е. В. Виноградовой, «предполагает предварительное наделение неких наднациональных образований... полномочиями путем определенного ограничения государственного суверенитета»³⁶. Отличительной чертой указанных судебных учреждений следует считать «принцип индивидуальной ответственности», закрепленный в ч. 2 ст. 25 Римского статута, статьях 7 Уставов Международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде и воплощающий требование об ответственности конкретного лица исключительно на основе международного права³⁷.

Представляется, что международные уголовные суды в своей эволюции наиболее «отдалились» от Международного Суда ООН. В первую очередь необходимо отметить изменение компетенции — место межгосударственного спора заменяет обвинение конкретного лица в совершении преступления. Складывается ситуация, при которой международное сообщество в лице государств, подписавших Римский статут (применительно к Международному уголовному суду), и страны — участницы ООН в отношении Международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде выступают против лица, обвиняемого в тяжких нарушениях прав

человека. Немаловажную роль играет обязательная юрисдикция данных судебных органов и их «наднациональная компетенция».

Влияние международных судов на поддержание международного правопорядка. Ретроспективный взгляд на развитие международных судов свидетельствует о длительной истории трансформации их роли в регулировании международных отношений.

Ключевая функция международных судов, на наш взгляд, — разрешение ими споров на основе международного права. Согласно Уставу ООН и практике Международного Суда ООН международный спор имеет место в том случае, когда государства взаимно предъявляют претензии по поводу одного и того же предмета спора. В доктрине международного права сформулирована однозначная позиция, согласно которой понятие «международный спор» обычно используется для обозначения взаимных претензий между государствами и представляет собой специфическое политико-правовое отношение, возникающее между двумя или большим числом субъектов международного права и отражающее лежащие в основе этого отношения противоречия³⁸. Р. А. Каламкьян дополняет указанный подход тем, что «в основе любого межгосударственного спора лежат противостоящие друг другу интересы отдельных субъектов международного права вне зависимости от того, какой вопрос является его предметом (даже если по внешним признакам характер спора представляется чисто юридическим)»³⁹.

Анализируя функции международных судов по правам человека, следует согласиться с Г. Г. Шинкарежкой, которая отмечает, что в ходе разбирательства в указанных судах производится именно разрешение международного спора, которое заключается в контроле за исполнением соглашения о правах человека его государством-участником⁴⁰.

По нашему мнению, в категорию «разрешение споров на основе международного права» могут быть включены и те дела, по которым международные судебные органы предоставляют консультативные заключения, как Международный Суд ООН на основании ст. 65 Статута.

С точки зрения автора, включение в категорию «рассмотрение споров на основе международного права» дел, по которым международные суды выносят консультативные заключения, обусловлено тем,

³⁴ См.: Римский статут Международного уголовного суда. URL: [https://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute\(r\).pdf](https://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf) (дата обращения: 02.12.2021).

³⁵ См.: Резолюция 827 (1993) Совета Безопасности ООН от 25.05.1993 г. об учреждении Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 г. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/827\(1993\)](https://undocs.org/ru/S/RES/827(1993)) (дата обращения: 02.12.2021); Резолюция 955 (1994) Совета Безопасности ООН от 08.11.1994 г. об учреждении Международного уголовного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за геноцид и другие серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид и другие подобные нарушения, совершенные на территории соседних государств, в период с 1 января по 31 декабря 1994 г. URL: [https://undocs.org/ru/S/RES/955\(1994\)](https://undocs.org/ru/S/RES/955(1994)) (дата обращения: 02.12.2021).

³⁶ Виноградова Е. В. Международный уголовный суд: вопросы иммунитета должностных лиц // Евразийская адвокатура. 2019. № 3 (40). С. 79.

³⁷ См.: там же; Лукашук И. И. Международный уголовный суд // Росс. юрид. журнал. 1999. № 2 (22). С. 77.

³⁸ См.: Абашидзе А. Х., Солнцев А. М. Указ. соч.; Левин Д. Б. Принцип мирного разрешения споров. М., 1977. С. 56; Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть: учеб. 3-е изд. М., 2005. С. 263.

³⁹ Каламкьян Р. А. Указ. соч. С. 66.

⁴⁰ См.: Шинкарежкая Г. Г. Судебные средства разрешения международных споров... С. 22, 23.

что обращение за соответствующим актом предполагает ситуацию, при которой у лица, осуществляющего уяснение правовой нормы, отсутствует убежденность в ее однозначном понимании. Соответственно, возникает спор в аспекте толкования нормы международного права, для которого необязательно наличие двух противоборствующих сторон.

Применительно к консультативным заключениям Международного Суда ООН видно, что, несмотря на их принятие по инициативе института системы ООН, предпосылкой обращения за их предоставлением, как правило, служит неясная ситуация в области международных отношений, обусловленная неполным регулированием и способная в будущем спровоцировать спор или межгосударственный конфликт.

В качестве примера восполнения пробелов в регулировании международных отношений для недопущения *будущего* конфликта приведем консультативное заключение 1950 г. *о статусе Северо-Западной Африки*⁴¹, в рамках которого Суду по запросу Генеральной Ассамблеи ООН предстояло высказать позицию о правовом статусе территории, администрация которой учреждена еще Лигой Наций с учетом факта ликвидации последней, а также отсутствия в Уставе ООН нормы об автоматическом переходе бывших мандатных территорий под «опеку» ООН. Среди вопросов, поставленных Генеральной Ассамблеей, необходимо упомянуть в числе прочих следующие: 1) сохраняются ли международно-правовые обязательства Южно-Африканского Союза согласно мандату и каковы эти обязательства; 2) обладает ли Южно-Африканский Союз компетенцией изменять международный статус территории Северо-Западной Африки? Само содержание указанных вопросов демонстрирует неясность регулирования, способную породить будущий конфликт.

Запрос Генеральной Ассамблеи о предоставлении консультативного заключения *о правовых последствиях возведения Израилем стены на оккупированной Палестинской территории*⁴² служит примером использования процессуального механизма в рамках *существующего* межгосударственного конфликта. Как явствует из названия акта Международного Суда ООН, ему предстояло высказать позицию о последствиях сооружения упомянутой стены в свете норм и принципов международного права, включая Четвертую Женевскую конвенцию

1949 г. и применимые резолюции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи.

Будет нелишним упомянуть и тот факт, что вопрос о соответствии международному праву одностороннего провозглашения независимости временными органами самоуправления Косово также разрешен Международным Судом ООН посредством вынесения консультативного заключения⁴³.

Установление сущности международного суда, на наш взгляд, будет неполным без уяснения той роли, которую он играет в регулировании международного правопорядка. В данном контексте следует согласиться с мнением Р.А. Каламкаряна, который полагает, что «позиционная значимость Международного Суда определяется его ролью в деле поддержания юридической безопасности государств — членов мирового сообщества, когда Суд как орган по обеспечению права через выносимое им решение по делу содействует защите субъективных прав и законных интересов государств»⁴⁴.

Г. Лаутерпахт сформулировал вывод, согласно которому роль любого международного суда состоит в его функционировании в качестве «инструмента обеспечения мира, насколько эта цель может быть достигнута через право»⁴⁵, поскольку само существование международного суда представляет собой «важный фактор в поддержании верховенства закона»⁴⁶. Подобный взгляд на роль международных судов остается господствующим в российской и зарубежной науке международного права с середины прошлого столетия⁴⁷ до начала нынешнего⁴⁸. На теоретическом уровне сформировался консенсус о роли международных судов на примере Международного Суда ООН в устранении споров во взаимоотношениях государств и обеспечении их сотрудничества⁴⁹. По весьма точному выражению Ш. Розенна, в XX в. международные суды стали выполнять функцию «кризис-менеджеров»⁵⁰.

⁴³ См.: ICJ. Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010. P. 403.

⁴⁴ Каламкарян Р.А. Место и роль Международного Суда в современном миропорядке // Государство и право. 2011. № 9. С. 69.

⁴⁵ Lauterpacht G. Op. cit. P. 3, 4.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ См.: Rosenne Sh. The Law and Practice of the International Court 1920–2005. 4th ed. Leiden, 2006. P. 175–193.

⁴⁸ Roelofsen C.G. Op. cit. P. 168.

⁴⁹ См.: Judicial Settlement of International Disputes. International Court of Justice and Other Courts and Tribunals. Arbitration and Conciliation. An International Symposium. Berlin, Heidelberg, New York, 1974. P. 50, 52, 54, 72.

⁵⁰ Rosenne Sh. A Role for the International Court of Justice in Crisis Management? // State, Sovereignty, and International Governance / ed. by G. Kreijen, M. Brus, J. Duursma, etc. Oxford, 2002.

⁴¹ См.: International Court of Justice (hereinafter — ICJ). International status of South-West Africa, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1950. P. 128.

⁴² См.: ICJ. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004. P. 136.

Изложенное позволяет заключить, что ключевой ролью международных судов служит поддержание мира и правопорядка, а также обеспечение верховенства права. Данное утверждение, на наш взгляд, справедливо не только в отношении Международного Суда ООН, но и иных органов международного правосудия, поскольку их деятельность всегда имеет целью надлежащее соблюдение не только международных договоров, применение которых обеспечивают соответствующие суды, но и общих норм международного права.

Г. Лаутерпахт в числе первых в зарубежной доктрине указывает на дополнение роли международного суда его деятельностью по развитию международного права, исходя из того, что «международные суды, будучи созданными для воплощения одной цели, в процессе своего развития, начинают решать задачи, на достижение которых изначально они не были направлены»⁵¹. Влияние международных судов на эволюцию международного права ученый видит в возможности применения подходов, сформулированных в решениях международного суда, для урегулирования будущих сходных ситуаций⁵², т.е. в формировании прецедентной практики Суда, способной быть инструментом разрешения иных споров.

Сходную с Г. Лаутерпахтом позицию занимал судья Международного Суда ООН от Чили А. Альварес (A. Alvarez), который в особом мнении по делу о проливе Корфу (*Corfu Channel*) указал, что Суд реализует новую миссию, дополнительную к его функции по прояснению и развитию существующего права – «функцию по созданию и развитию новых предписаний»⁵³. Подобный подход позволяет утверждать о новой грани деятельности международного суда – восполнении пробелов в международном праве.

Ключевую роль международные суды играют в защите прав человека, причем данный вывод касается не только специализированных международных судов, которые, как ЕСПЧ, созданы для достижения данной цели и прямо наделены соответствующей компетенцией. В основу данного утверждения положен тот факт, что стремление «утвердить веру в основные права человека» заложено в преамбулу Устава ООН и, как следствие, пронизывает практику Международного Суда ООН.

Характеризуя суды по правам человека на примере ЕСПЧ, следует согласиться с мнением тех ученых, которые признают осуществление ими

двух функций: по контролю за соблюдением положений Европейской конвенции посредством установления наличия или отсутствия их нарушения государствами-участниками (правоприменительная функция), с одной стороны, и по толкованию положений данной Конвенции в рамках каждого конкретного дела (функция толкования) – с другой⁵⁴.

Заключение. Анализ международно-правовых актов, регламентирующих деятельность международных судебных органов, позволяет заключить, что по мере их развития и усиления специализации эволюционирует цель, для достижения которой учреждаются соответствующие органы: от поддержания мира и недопущения войны до разрешения экономических противоречий и защиты прав человека и основных свобод. Одновременно наблюдается трансформация полномочий органов международного правосудия в направлении дополнения компетенции по разрешению межгосударственных споров и предоставлению консультативных заключений правом рассматривать дела о нарушении прав человека, преодолевать юридические конфликты между органами интеграционных объединений и физическими и юридическими лицами по экономическим вопросам, а также выносить уголовные приговоры. Эволюции компетенции международных судов сопутствует расширение круга лиц, обладающих правом инициировать судебные споры, который помимо государств включает физических и юридических лиц.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абашидзе А.Х., Солнцев А.М.* Мирное разрешение международных споров: современные проблемы. 2-е изд. М., 2012.
2. *Бондарь Н.С.* Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ // Журнал рос. права. 2006. № 6. С. 113–127.
3. *Верещетин В.С.* Вооруженные конфликты и Международный Суд ООН // Юрист-международник. 2005. № 4.
4. *Верещетин В.С.* Некоторые аспекты соотношения международного и национального права в практике Международного Суда ООН // Росс. юрид. журнал. 2002. № 3 (25). С. 19–27.
5. *Виноградова Е.В.* Международный уголовный суд: вопросы иммунитета должностных лиц // Евразийская адвокатура. 2019. № 3 (40). С. 79.

⁵¹ *Lauterpacht G.* Op. cit. P. 5, 6.

⁵² См.: *ibid.* P. 6.

⁵³ ICJ. *Corfu channel & Separate opinion of Judge A. Alvarez.* Para 40, 43.

⁵⁴ См.: *Бондарь Н.С.* Конвенционная юрисдикция Европейского Суда по правам человека в соотношении с компетенцией Конституционного Суда РФ // Журнал рос. права. 2006. № 6. С. 113–127.

6. *Каламкарян Р.А.* Международный Суд как орган правосудия по разрешению споров между государствами // Государство и право. 2012. № 8. С. 66.
7. *Каламкарян Р.А.* Место и роль Международного Суда в современном миропорядке // Государство и право. 2011. № 9. С. 69.
8. *Крылов С.Б.* Международный Суд. М., 1958. С. 42.
9. *Левин Д.Б.* Принцип мирного разрешения споров. М., 1977. С. 56.
10. *Лукашук И.И.* Международное право. Особенная часть: учеб. 3-е изд. М., 2005. С. 263.
11. *Лукашук И.И.* Международный уголовный суд // Росс. юрид. журнал. 1999. № 2 (22). С. 77.
12. *Солнцев А.М.* К 15-летию Международного трибунала по морскому праву // Росс. юрид. журнал. 2012. № 4. С. 65.
13. *Хадсон М.О.* Международные суды в прошлом и будущем. М., 1947. С. 31 (цит. по: *Шинкарецкая Г.Г.* Судебные средства разрешения международных споров (тенденции развития): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 35).
14. *Шинкарецкая Г.Г.* К вопросу об Экономическом суде Содружества Независимых Государств // Евразийский юрид. журнал. 2009. № 7 (14). С. 15–18.
15. *Шинкарецкая Г.Г.* Разрешение споров в международных судах. LAP Lambert Academic Publishing, 2014.
16. *Шинкарецкая Г.Г.* Суд Евразийского экономического сообщества и таможенного союза // Международное правосудие. 2012. № 1 (2). С. 98–106.
17. *Шинкарецкая Г.Г.* Судебные средства разрешения международных споров (тенденции развития): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 22, 23, 33, 50.
18. *Judicial Settlement of International Disputes. International Court of Justice and Other Courts and Tribunals. Arbitration and Conciliation. An International Symposium. Berlin, Heidelberg, New York, 1974. P. 50, 52, 54, 72.*
19. *Lauterpacht G.* The Development of International Law by the International Court (Steven & Sons Limited, 1958). Reprinted by Cambridge, 1982. P. 3–6.
20. *Robertson A.H.* Human rights in Europe. Manchester, 1963. P. 2, 3.
21. *Roelofsen C.G.* International Arbitration and Courts // The Oxford Handbook of the History of International Law / ed. by B. Bardo, A. Peters. Oxford, 2012. P. 168.
22. *Rosenne Sh.* A Role for the International Court of justice in Crisis Management? // State, Sovereignty, and International Governance / ed. by G. Kreijen, M. Brus, J. Duursma, etc. Oxford, 2002.
23. *Rosenne Sh.* The Law and Practice of the International Court 1920–2005. 4th ed. Leiden, 2006. P. 175–193.
24. *Rosenne Sh.* The World Court: What It Is and How It Works. Boston, London, 1989. P. 3–8, 13.
25. *Zyberi G.* The Role and Contribution of International Courts in Furthering Peace as an Essential Community Interest // Promoting Peace Through International Law / ed. by C.M. Bailliet, K. Mujezinović Larsen. Oxford, 2015. P. 342–365.

REFERENCES

1. *Abashidze A. Kh., Solntsev A.M.* Peaceful settlement of international disputes: modern problems. 2nd ed. M., 2012 (in Russ.).
2. *Bondar N.S.* The conventional jurisdiction of the European Court of Human Rights in relation to the competence of the Constitutional Court of the Russian Federation // Journal of Russian law. 2006. No. 6. P. 113–127 (in Russ.).
3. *Vereshchetin V.S.* Armed conflicts and the International Court of Justice of the United Nations // International Lawyer. 2005. No. 4 (in Russ.).
4. *Vereshchetin V.S.* Some aspects of the correlation of International and national Law in the practice of the International Court of Justice of the United Nations // Russian legal journal. 2002. No. 3 (25). P. 19–27 (in Russ.).
5. *Vinogradova E.V.* International Criminal Court: issues of immunity of officials // Eurasian Advocacy. 2019. No. 3 (40). P. 79 (in Russ.).
6. *Kalamkaryan R.A.* The International Court of Justice as a judicial body for resolving disputes between States // State and Law. 2012. No. 8. P. 66 (in Russ.).
7. *Kalamkarian R.A.* The place and role of the International Court of Justice in the modern world order // State and Law. 2011. No. 9. P. 69 (in Russ.).
8. *Krylov S.B.* The International Court of Justice. M., 1958. P. 42 (in Russ.).
9. *Levin D.B.* The principle of peaceful settlement of disputes. M., 1977. P. 56 (in Russ.).
10. *Lukashuk I.I.* International Law. Special part: textbook. 3rd ed. M., 2005. P. 263 (in Russ.).
11. *Lukashuk I.I.* International Criminal Court // Russian legal journal. 1999. No. 2 (22). P. 77 (in Russ.).
12. *Solntsev A.M.* On the 15th anniversary of the International Tribunal for the Law of the Sea // Russian legal journal. 2012. No. 4. P. 65 (in Russ.).
13. *Hadson M.O.* International courts in the past and future. M., 1947. P. 31 (cit. by: *Shinkaretskaya G.G.* Judicial means of resolving international disputes (development trends): dis. ... Doctor of Law. M., 2010. P. 35) (in Russ.).
14. *Shinkaretskaya G.G.* On the question of the Economic Court of the Commonwealth of Independent States // Eurasian legal journal. 2009. No. 7 (14). P. 15–18 (in Russ.).
15. *Shinkaretskaya G.G.* Dispute resolution in international courts. LAP Lambert Academic Publishing, 2014 (in Russ.).
16. *Shinkaretskaya G.G.* Court of the Eurasian Economic Community and the Customs Union // International Justice. 2012. No. 1 (2). P. 98–106 (in Russ.).
17. *Shinkaretskaya G.G.* Judicial means of resolving international disputes (development trends): dis. ... Doctor of Law. M., 2010. P. 22, 23, 33, 50 (in Russ.).
18. *Judicial Settlement of International Disputes. International Court of Justice and Other Courts and Tribunals. Arbitration and Conciliation. An International Symposium. Berlin, Heidelberg, New York, 1974. P. 50, 52, 54, 72.*
19. *Lauterpacht G.* The Development of International Law by the International Court (Steven & Sons Limited, 1958). Reprinted by Cambridge, 1982. P. 3–6.

20. *Robertson A.H.* Human rights in Europe. Manchester, 1963. P. 2, 3.
21. *Roelofsen C.G.* International Arbitration and Courts // The Oxford Handbook of the History of International Law / ed. by B. Bardo, A. Peters. Oxford, 2012. P. 168.
22. *Rosenne Sh.* A Role for the International Court of justice in Crisis Management? // State, Sovereignty, and International Governance / ed. by G. Kreijen, M. Brus, J. Duursma, etc. Oxford, 2002.
23. *Rosenne Sh.* The Law and Practice of the International Court 1920–2005. 4th ed. Leiden, 2006. P. 175–193.
24. *Rosenne Sh.* The World Court: What It Is and How It Works. Boston, London, 1989. P. 3–8, 13.
25. *Zyberi G.* The Role and Contribution of International Courts in Furthering Peace as an Essential Community Interest // Promoting Peace Through International Law / ed. by C.M. Baillet, K. Mujezinović Larsen. Oxford, 2015. P. 342–365.

Сведения об авторе

ЧАЙКА Константин Леонтьевич –
кандидат юридических наук, заслуженный
юрист РФ, Заместитель Председателя Суда
Евразийского экономического союза; 220006
Республика Беларусь, г. Минск, ул. Кирова, д. 5

Authors' information

CHAYKA Konstantin L. –
PhD in Law, Lawyer of the Russian Federation,
Deputy Chairman of the EAEU Court; 5 Kirov str.,
220006 Minsk, Republic of Belarus

«СОЛНЕЧНЫЕ» СПОРЫ: МОЖЕТ ЛИ ВЫХОД ИТАЛИИ ИЗ ДОГОВОРА К ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ ПРИВЕСТИ К ЕГО КРАХУ?

© 2022 г. Е. П. Ермакова

Российский университет дружбы народов (РУДН), г. Москва

E-mail: ermakova_ep@rudn.ru

Поступила в редакцию 30.11.2021 г.

Аннотация. В статье отмечается, что инвестиции в солнечную энергетику уже привели к возникновению ряда арбитражных дел, связанных с последующим изменением инвестиционных стимулов. Так называемые «солнечные» дела (Solar Cases), возбужденные инвесторами на основании Договора к Энергетической хартии (ДЭХ) против Королевства Испания, Италии и Чехии были сосредоточены на вопросе о том, могут ли государства скорректировать стимулы (субсидии и льготные тарифы) в ущерб инвесторам после того, как эти инвесторы полагались на эти субсидии при осуществлении своих инвестиций. По итогам указанных арбитражных разбирательств Европейский Союз в 2019 г. принял решение провести ревизию текста ДЭХ. Было проведено восемь раундов переговоров в течение 2020 и 2021 гг., последний из которых состоялся в ноябре 2021 г. Многие считают, что реформирование существующего договора слишком затянулось. В феврале 2021 г. Франция направила в Еврокомиссию письмо о необходимости скоординированного выхода ЕС из ДЭХ. На этом фоне выход Италии из ДЭХ с 1 января 2016 г., а также отзыв Российской Федерацией подписи под договором в 2018 г. представляют собой действия, определяющие неминуемый крах ДЭХ в ближайшее время. Настоящая статья посвящена исследованию причин и правовых последствий указанных событий. Поскольку выход России из ДЭХ уже был предметом исследования многих российских и зарубежных ученых, автор сосредоточила внимание на исследовании арбитражных споров Италии, основанных на положениях ДЭХ.

Ключевые слова: право Европейского Союза, право Италии, «зеленые» финансы, энергетический переход, «солнечные» споры, ДЭХ.

Цитирование: Ермакова Е. П. «Солнечные» споры: может ли выход Италии из Договора к Энергетической хартии привести к его краху? // Государство и право. 2022. № 3. С. 150–163.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00270 «а».

DOI: 10.31857/S102694520019171-9

“SOLAR” CASES: COULD ITALY’S WITHDRAWAL FROM THE ENERGY CHARTER TREATY LEAD TO ITS COLLAPSE?

© 2022 E. P. Ermakova

RUDN University, Moscow

E-mail: ermakova_ep@rudn.ru

Received 30.11.2021

Abstract. The article notes that investments in solar energy have already led to a number of arbitration cases related to the subsequent change in investment incentives. The so-called Solar Cases, initiated by investors under the Energy Charter Treaty (ECT) against Kingdom Spain, Italy and the Czech Republic, focused on the question of whether states could adjust incentives (subsidies and feed-in tariffs) to the detriment of investors after these investors relied on these subsidies to make their investments. Following the results of these arbitration proceedings, the European Union in 2019 decided to revise the text of the ECT. Eight rounds of negotiations were held during 2020 and 2021, the last of which took place in November 2021. Many believe that the reform of the existing treaty has taken too long. In February 2021, France sent a letter to the European Commission on the need for a coordinated EU exit from the ECT. Against this background, Italy's withdrawal from the ECT on January 1, 2016, as well as Russia's withdrawal of the signature on the treaty in 2018, are actions that determine the inevitable collapse of the ECT in the very near future. This article is devoted to the study of the causes and legal consequences of these events. Since Russia's withdrawal from the ECT has already been the subject of study by many Russian and foreign scholars, the author focused their attention on the study of Italian arbitration disputes based on the ECT provisions, as well as on the study of foreign doctrine on this issue.

Key words: European Union law, Italian law, green finance, energy transition, solar disputes, ECT.

For citation: Ermakova, E.P. (2022). "Solar" cases: could Italy's withdrawal from the Energy Charter Treaty lead to its collapse? // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 150–163.

The research was carried out with the financial support of the RFBR in the framework of the scientific project No. 20-011-00270 "a".

I. Введение. Меры по борьбе с изменением климата требуют значительных инвестиций, но их ценность огромна: благоприятный для жизни климат, отмечалось на вебсайте ООН. Государства демонстрируют, как финансирование борьбы с изменением климата может улучшить жизнь людей и улучшить перспективы на планете Земля¹. Финансовые ресурсы и разумные инвестиции необходимы для решения проблемы изменения климата, как для сокращения выбросов, так и для содействия адаптации к уже имеющимся воздействиям, а также для повышения устойчивости. Компании и некоторые крупные инвесторы проявили всплеск интереса к принятию устойчивых бизнес-планов, совместимых с будущим 1.5 °C, поскольку лица, принимающие решения, осознают возможности роста, которые ожидаются в глобальном переходе к декарбонизированной экономике к 2050 г. Многие инвесторы, а также кредитные организации и компании продолжают недооценивать риски изменения климата и по-прежнему принимают «близорукие» решения по увеличению инвестиций в углеродоемкие активы. Одним из основных способов прервать связь между выбросами парниковых газов и экономической деятельностью является изменение структуры энергоснабжения, переход от ископаемого топлива к возобновляемым источникам энергии.

Согласно данным Всемирного банка за октябрь 2019 г., государствам необходимо будет вложить значительные инвестиции в инфраструктуру в течение

следующих 15 лет около 90 трлн долл. к 2030 г., из которых лишь небольшая часть будет удовлетворена государствами. Этот пробел будет восполнен за счет частных инвестиций, включая прямые иностранные инвестиции (ПИИ)². Отчеты независимых организаций уже свидетельствуют о значительном **росте ПИИ в низкоуглеродные инициативы и климатическое финансирование.**

С любым увеличением новых ПИИ будет увеличиваться количество споров между инвесторами и принимающими государствами. Количество арбитражных разбирательств, связанных с инвестициями в сектор возобновляемых источников энергии, за последние несколько лет неуклонно растёт, **поскольку многие государства сократили свои программы стимулирования производителей технологий использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ) ввиду финансовых и экономических трудностей.** Некоторые из этих споров стали абсолютно новыми, возникшими в результате глобальной политики в области изменения климата, такой как солнечная энергия и энергия ветра в секторе возобновляемых источников энергии, зеленое финансирование и торговля углеродом в секторе финансовых услуг и обмен технологиями и технологиями в области изменения климата в секторе технологий, телекоммуникаций и средств массовой информации. К числу других соответствующих секторов относятся нефть и газ, природные ресурсы, транспорт, страхование и строительство³.

² См.: там же.

³ См. об этом подр.: *Ермакова Е.П.* Арбитраж как средство разрешения споров об изменении климата // Труды ИГП РАН. 2021. Т. 16. № 5. С. 55–78. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-5;

¹ См.: Финансирование климатических мероприятий // ООН. 2021. URL: <https://www.un.org/en/climatechange/raising-ambition/climate-finance> (дата обращения: 19.10.2021).

Как подчеркивали специалисты фирмы «Нортон Роуз Фулбрайт», «изменение климата ведет к новым экономическим реалиям и правовым рамкам, к которым должны адаптироваться все государственные и корпоративные образования. Ярким примером является значительное число исков, поданных против Испании, Италии и Чехии в соответствии с Договором к Энергетической хартии (ЕЭХ) после реформ политики этих стран в области возобновляемых источников энергии»⁴.

Принятие Парижского соглашения в декабре 2015 года обеспечило возможность использовать правовые инструменты для защиты от изменений климата — **климатические иски** (climate action). Для достижения стратегической цели ограничения глобального потепления до 1,5 °С Парижское соглашение создало обязательства для государств с дополнительными обязательствами для различных субъектов. Переход к новой энергетической системе является ключевым для достижения целей глобального изменения климата и обязательств по Парижскому соглашению. Ключевыми аспектами перехода к этой энергетической системе являются источники энергии с низким уровнем выбросов (возобновляемые источники энергии, такие как солнечная и ветровая).

Инвестиции в солнечную энергетику уже привели к возникновению ряда арбитражных дел, связанных с последующим изменением инвестиционных стимулов. Так называемые «солнечные» дела (Solar Cases), возбужденные инвесторами против Королевства Испания, Италии и Чешской Республики, сосредоточены на вопросе о том, могут ли государства скорректировать стимулы, такие как субсидии и льготные тарифы, в секторе возобновляемых источников энергии в ущерб инвесторам после того, как эти инвесторы полагались на эти субсидии при осуществлении своих инвестиций⁵. Далее остановимся на анализе ряда «солнечных» дел, возбужденных против Италии за последние 10 лет, а также изучим мнения ученых и практиков

Фролова Е. Е. Новая экосистема финансового рынка Европейского Союза: цифровизация и устойчивость // Вестник РУДН. Сер.: Юрид. науки. 2020. Т. 24. № 3. С. 673–694. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-3-673-694; *Dudin M. N., Frolova E. E., Artemeva Yu. A., etc.* Problems and perspectives of BRICS countries transfer to “green” economy and low-carbon energy industry // International Journal of Energy Economics and Policy. 2016. Vol. 6. No. 4. P. 714–720.

⁴ *Baker C. M. et al* (2021). Climate change and sustainability disputes: International arbitration perspectives // Norton Rose Fulbright. July 2021. URL: <https://www.nortonrosefulbright.com/en-us/knowledge/publications/b4cbedfe/climate-change-and-sustainability-disputes-international-arbitration-perspective> (дата обращения: 19.10.2021).

⁵ См.: *Ермакова Е. П.* (2021). Указ. соч. С. 60.

о последствиях этих дел, в т.ч. о выходе Италии из Договора к Энергетической хартии.

II. Договор к Энергетической хартии (ДЭХ). Идея Европейской энергетической хартии (ЕЭХ) была выдвинута бывшим премьер-министром Голландии Р. Любберсом на заседании Европейского Совета в Дублине 25 июня 1990 г. В декабре 1991 г. ЕЭХ была подписана в Гааге большинством европейских государств, а также Россией, Австралией, Канадой, Турцией, США и Японией. 17 декабря 1994 г. в Лиссабоне были открыты к подписанию Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) и связанные с ним документы. ДЭХ был создан на основе Европейской энергетической хартии 1991 г., хотя официально сформирован и подписан был гораздо позднее: ДЭХ вступил в силу в 1998 г. По состоянию на октябрь 2021 г. участниками ДЭХ являлись 54 государства⁶. Первый международный арбитраж, ссылающийся на ДЭХ, дело «AES против Венгрии», был зарегистрирован 25 апреля 2001 г., через три года после вступления ДЭХ в силу⁷.

«С тех пор ДЭХ стал инструментом, используемым индустрией ископаемого топлива для отсрочки и препятствования столь необходимым демократически принятым климатическим действиям», что было заявлено в 6-м Докладе Международной группы экспертов по изменению климата 2021 г.⁸ Опираясь на механизм урегулирования споров между инвесторами (ISDS) в рамках ДЭХ, индустрия ископаемого топлива регулярно успешно обходила внутренние суды, запрашивая миллиарды в качестве компенсации за «ожидаемую» прибыль в свете решений науки о климате о поэтапном отказе от ископаемого топлива⁹.

Европейская энергетическая хартия была разработана в 1991 г., когда речь в основном шла о таких энергоносителях, как нефть и газ, и главной заботой было обеспечение бесперебойных поставок углеводородов из стран бывшего Советского Союза. С целью защиты инвестиций ДЭХ содержит детально прописанные процедуры разрешения международных споров. Но по мере реформирования

⁶ См.: Contracting Parties // Energy Charter Treaty. URL: <https://www.energychartertreaty.org/treaty/contracting-parties-and-signatories/> (дата обращения: 19.10.2021).

⁷ См.: *Benson C.* (2020). The Energy Charter Treaty // Global Arbitration Review. 10 November 2020. URL: <https://globalarbitrationreview.com/guide/the-guide-energy-arbitrations/4th-edition/article/the-energy-charter-treaty> (дата обращения: 19.10.2021).

⁸ См.: AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis // IPCC. URL: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> (дата обращения: 19.10.2021).

⁹ См.: *Eckes C., Ankersmit L.* (2021). Komstroy: the beginning of the end for the Energy Charter Treaty? // European Law Blog. 4 Oct. 2021. URL: <https://europeanlawblog.eu/2021/10/04/komstroy-the-beginning-of-the-end-for-the-energy-charter-treaty/> (дата обращения: 19.10.2021).

глобальных энергетических рынков и смещения интересов их участников в сторону ВИЭ и экологии **Европейский Союз в 2019 г. принял решение провести ревизию текста ДЭХ**, исключив ископаемое топливо из сферы его действия.

Отметим, что вопросы ратификации и применения ДЭХ Италией, Королевством Испания, Чехией, Российской Федерацией и некоторыми другими государствами до сих пор остаются спорными и неоднозначными. «Договор к Энергетической хартии малоизвестен, но есть опасения, что влияния этого международного соглашения может быть достаточно, чтобы разрушить надежды на ограничение глобального нагрева до 1,5 градусов Цельсия. **ДЭХ содержит весьма спорный правовой механизм**¹⁰, который позволяет иностранным энергетическим компаниям подавать в суд на правительства в связи с действиями по борьбе с изменением климата, которые могут повредить будущим прибылям. Эти дела в “корпоративном суде”, иногда называемые урегулированием споров между инвесторами и государством, носят очень секретный характер, происходят за пределами национальной правовой системы и часто могут привести к гораздо более крупным финансовым выплатам, чем компании могли бы ожидать в ином случае», — писал в 2021 г. журналист О. Пастушков¹¹.

Выход России из Договора к Энергетической хартии. ДЭХ был подписан Российской Федерацией в 1994 г., при этом была оговорена возможность временного применения ДЭХ «в той степени, в которой такое временное применение не противоречит Конституции России, законам или нормативным актам». ДЭХ так и не был ратифицирован Российской Федерацией. Более того, в 2009 г. Россия сообщила о своём намерении «не становиться участником Договора к Энергетической хартии»¹², отказалась от ратификации документа и, в свою очередь, представила «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики»¹³, на основе которого

¹⁰ Речь идет о процедуре разрешения споров между инвесторами и государством (investor-state dispute resolution procedures — ISDS), закрепленной в ст. 26 ДЭХ, в соответствии с которой инвесторы имеют возможность подавать арбитражные иски против государств напрямую вместо того, чтобы добиваться разрешения спора в национальных судах. — *Прим. авт.*

¹¹ См.: Пастушков О. (2021). Борьба за демонтаж малоизвестного Договора к Энергетической хартии // Vista-Hermes.ru. 24.11.2021. URL: <https://vista-hermes.ru/ekonomika/borba-za-demontazh-maloizvestnogo-dogovora-k-energeticheskoy-hartii/> (дата обращения: 25.11.21).

¹² См.: Распоряжение Правительства РФ от 30.07.2009 г. № 1055-р. // СЗ РФ. 2009. № 32, ст. 4053.

¹³ Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики (цели и принципы) // Президент России. 21.04.2009 г. URL: <http://kremlin.ru/supplement/258> (дата обращения: 19.10.2021).

к ноябрю 2010 г. был подготовлен проект Конвенции по обеспечению международной энергетической безопасности¹⁴. Вместе с тем многостороннее сообщество посчитало предложения России контрпродуктивными.

В 2009 г. Российская Федерация вышла из числа государств, применявших ДЭХ на временной основе, **а в 2018 г. отозвала свою подпись под договором**. Главным пунктом ДЭХ было «обязательство государств-членов облегчать транзит энергетических материалов и продуктов через свою территорию в соответствии с принципом свободы транзита». Фактически это означало, что Россия, ратифицировав ДЭХ, должна была бы позволить свободный транзит среднеазиатского газа через свою территорию в Европу. Для Российской Федерации это было неприемлемо, в этом случае мы получали бы только транзитную плату за среднеазиатский газ и не могли бы контролировать газовые потоки¹⁵.

Были и другие причины выхода России из ДЭХ. Несомненно, что самой длительной тяжбой за всю историю ДЭХ стало дело **нефтяной компании ЮКОС**¹⁶. В 2005–2007 гг. бывшие акционеры подали ряд исков в арбитражные суды на основании ст. 26 ДЭХ. Требуя компенсации за экспроприацию их собственности, истцы основывались на том, что ДЭХ является юридически обязательным актом для Российской Федерации. Арбитражный трибунал — Постоянная палата Третейского суда (ППТС) в Гааге — 18 июля 2014 г. принял решение в пользу истцов и присудил им около 50 млрд долл. в качестве компенсации. Ключевым моментом в деле стал вопрос о временном применении ДЭХ Российской Федерацией (ст. 45), на основании анализа которой суд принял решение о наличии у него юрисдикции. Россия обжаловала решение арбитражного суда. 20 апреля 2016 г. Окружной суд Гааги аннулировал решение арбитража по искам бывших акционеров ЮКОС. В феврале 2020 г. Апелляционный суд не согласился с решением Окружного суда. 5 ноября 2021 г. Верховный суд Нидерландов отменил решение, вынесенное Апелляционным судом Гааги, и постановил пересмотреть дело¹⁷. По различным

¹⁴ См.: Поминова И. Вестороннее исследование рисков и преимуществ для РФ от участия в Энергетической хартии // Секретариат Энергетической хартии. 2014. URL: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Occasional/Russia_and_the_ECT_ru.pdf (дата обращения: 19.10.2021).

¹⁵ См.: Топалов А. Энергия без Хартии // АО «Газета.Ру». 06.08.2009 г. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2009/08/06/3233761.shtml> (дата обращения: 19.10.2021).

¹⁶ Yukos Universal Limited (Isle of Man) v. The Russian Federation. (2005–04/AA227) // Permanent Court of Arbitration (PCA). URL: <https://pca-cpa.org/en/cases/61/> (дата обращения: 19.11.2021).

¹⁷ См.: История иска бывших акционеров ЮКОСа к России // ТАСС. 05.11.2021 г. URL: <https://tass.ru/info/12849241> (дата обращения: 19.11.2021).

оценкам, только повторная апелляция продлится до 2023 г.

Выход Италии из Договора к Энергетической хартии. 30 декабря 2014 г. Италия уведомила правительство Португальской Республики, депозитария ДЭХ в соответствии со ст. 49 ДЭХ, о своем решении выйти из договора с 1 января 2016 г. Хотя правительство Италии обосновало своё решение желанием сократить расходы на участие в международных организациях, представляется, что на решение о выходе мог повлиять **риск возникновения дальнейших споров в рамках ДЭХ (и потенциально неблагоприятных решений)**. Вместе с тем согласно ст. 47 Договора к Энергетической хартии положения ДЭХ продолжают применяться в отношении инвестиций, осуществлённых до января 2016 г., т.е. ещё 20 лет с момента вступления в силу решения о выходе Договаривающейся Стороны из Договора¹⁸.

III. О судьбе Договора к Энергетической хартии

Недавний выход Италии из Договора к Энергетической хартии **в сочетании с ростом числа дел внутри ЕС на основе ДЭХ, связанных с ВИЭ** (но не только), ставят под угрозу судьбу ДЭХ, писала специалист А. де Лука (Университет Боккони)¹⁹. До февраля 2015 г. новость о выходе Италии циркулировала только в правительственных кругах, а сейчас быстро распространилась среди инвестиционного арбитража и деловых кругов. Тем не менее решение итальянских властей уже обсуждалось в 2014 г., поскольку Министерство иностранных дел и международного сотрудничества республики сформулировало свое намерение выйти из ДЭХ в Законе «О финансовой стабильности» 2015 г. (Law No. 190, 23 December 2014).

С юридической точки зрения Италия имела полное право выйти из ДЭХ. Статья 47 ДЭХ позволяет каждому государству-члену выйти из Договора в любое время после пяти лет членства. Любой выход вступает в силу через один год, т.е. в случае Италии в начале 2016 г. Тем не менее выход из ДЭХ не защитит Италию от надвигающихся арбитражных исков, поскольку договор содержит «положение о последнем периоде» (sunset provision) в ст. 47(3). Что касается инвестиций, сделанных до выхода, иностранные инвесторы могут использовать процедуры разрешения споров, предусмотренные договором, в течение еще 20 лет с даты

вступления в силу выхода — и до 2036 г. инвесторы в солнечную энергетику, затронутые Декретом, вероятно, будут иметь достаточно времени для подачи исков в арбитражные суды, отмечал итальянский адвокат Г. Фиорелли (фирма “Baker McKenzie”)²⁰.

Решение Италии о выходе из Договора к Энергетической хартии также следует рассматривать в более широком контексте стремления некоторых государств-членов ЕС **отказаться от обязательств, разрешающих процедуры разрешения споров между инвесторами и государством (investor-state dispute resolution procedures – ISDS), таких, как определено в ст. 26 ДЭХ**, в соответствии с которой инвесторы имеют возможность подавать арбитражные иски против государств напрямую вместо того, чтобы добиваться возмещения в национальных судах. Это сопротивление процедуре ISDS началось более 10 лет назад, когда между Комиссией ЕС и недавно присоединившимися государствами-членами возникли споры **относительно совместимости процедуры ISDS с внутренними судебными механизмами ЕС**.

«Растущее количество энергетических споров против Договаривающихся сторон ЕС по Договору стал предметом серьезной критики. Критика была направлена на проблему баланса между регулирующими правами Договаривающихся сторон и предоставлением защиты инвестициям инвесторов. Рост споров вызвал проблемы толкования Договора. Основным стандартом защиты инвестиций, на основе которого инвесторы подали иски является Стандарт справедливого и равноправного обращения инвесторам. На английском так называемый “fair and equitable treatment” (FET). Обширная и неоднозначная формулировка Стандарта привела к сегментарной интерпретации и неопределенности в применении арбитражными трибуналами. Это привело к тому, что каждый иск, поданный в соответствии с Договором, содержит предполагаемое нарушение Стандарта. На практике есть случаи, когда заявители не могли объяснить, как был нарушен Стандарт, а Договаривающиеся стороны не могли объяснить, как Стандарт не был нарушен. В настоящее время Стандарт оказался оружием в руках инвесторов для подачи иска в арбитраж против Договаривающихся сторон», — подчеркнул автор из Казахстана Б.Г. Кужатов²¹.

¹⁸ См.: Договор к Энергетической хартии от 17 декабря 1994 г., с. 105, ст. 47. URL: <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Legal/ECT-ru.pdf> (дата обращения: 19.10.2021).

¹⁹ См.: De Luca A. (2015). Renewable Energy in the EU, the Energy Charter Treaty, and Italy's Withdrawal Therefrom (January 23, 2015). OGEL/TDM 3 (2015), Bocconi Legal Studies Research Paper No. 2657395. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2657395> (дата обращения: 19.10.2021).

²⁰ См.: Fiorelli G. (2015). Italy withdraws from Energy Charter Treaty // Global Compliance News UG. May 6, 2015. URL: <https://globalarbitrationnews.com/italy-withdraws-from-energy-charter-treaty-20150507/> (дата обращения: 19.10.2021).

²¹ См. Кужатов Б.Г. Проблемы стандарта справедливого и одинакового режима в Договоре к Энергетической хартии // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2021. № 2 (65). С. 209–216.

Анализ того, был ли нарушен стандарт FET, фокусируется на том, действовало ли принимающее государство последовательно, прозрачно и разумно, изменив (или устранив) существующий режим стимулирования и, прежде всего, имели ли инвесторы разумные и законные ожидания, которые были нарушены в результате действий государства. Не существует универсально применимого критерия в отношении того, когда ожидания инвесторов заслуживают договорной защиты в соответствии с требованием FET, и любая оценка в отношении степени защиты и соответствующего средства правовой защиты в значительной степени зависит от конкретных фактов.

Как подчеркивали многие специалисты, точное содержание обязательства государства должно быть тщательно установлено, поскольку арбитражные трибуналы расходятся в своем толковании в отношении того, должно ли быть сделано явное обязательство государства в отношении стабильности регулирования или же подразумеваемое обязательство стабильности выводится из самого стандарта FET²². Соответственно, арбитражные суды считают, что до принятия этого обязательства со стороны государства изменения в законодательстве нарушат стандарт FET исключительно в случае резкого, дискриминационного или необоснованного изменения существенных особенностей нормативной правовой базы. Поэтому важнейшим направлением деятельности арбитражных судов является нахождение баланса между обязательством государства обеспечивать стабильную правовую базу и правом государства вносить суверенные поправки в нормативные акты – с другой стороны. Противоречие между этими утверждениями можно также наблюдать при анализе решений, вынесенных против Италии в 2016–2020 гг.

В ноябре 2017 г. **Конференция Энергетической хартии подтвердила начало дискуссии** о возможной модернизации ДЭХ. Изменение ДЭХ требовало единодушной поддержки всех подписавших сторон. 27 ноября 2018 г. Конференция утвердила список тем для модернизации ДЭХ, включая определения FET, инвестиций и инвестора, «положение о наиболее благоприятствуемой нации», «зонтичное положение» и отказ в льготах, среди других тем. В 2019 г. Конференция приняла список предлагаемых вариантов политики модернизации, и была создана «Группа модернизации» для

²² Noilhac A. (2020). Renewable energy investment cases against Spain and the quest for regulatory consistency // Editoriale Scientifica. Jun 14, 2020. URL: <http://www.qil-qdi.org/renewable-energy-investment-cases-against-spain-and-the-quest-for-regulatory-consistency/> (дата обращения: 19.10.2021).

начала официальных переговоров²³. После этого было проведено восемь раундов переговоров в течение 2020 и 2021 гг., последний из которых состоялся в ноябре 2021 г.²⁴

С тех пор как **Эквадор и Венесуэла выразили свое несогласие с процедурой ISDS**, выйдя из Международного центра по урегулированию инвестиционных споров (ICSID)²⁵ – ключевого учреждения в рамках процедуры ISDS, **дебаты о судьбе ДЭХ** приняли новый оборот с сильной оппозицией среди государств – членов ЕС и гражданского общества к включению процедуры ISDS в предстоящее Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП). Является ли решение Италии о выходе из ДЭХ предвестником более масштабного отступления европейских государств от ISDS, еще предстоит выяснить, отмечал Г. Фиорелли²⁶.

Ответ на этот вопрос был дан в феврале 2021 г., когда Франция направила в Еврокомиссию **письмо о необходимости подготовки скоординированного выхода ЕС из ДЭХ**. Авторы письма – министры Франции Б.Л. Мэр, Ф. Ристер, К. Бон и Б. Помпиду – считали, что реформирование существующего договора затянулось. Мало того, дальнейшие дискуссии вряд ли приведут к заметному прогрессу в ближайшие годы, поскольку не все государства разделяют амбиции Европы по борьбе с климатическими изменениями. Например, Азербайджан, Туркмения, Казахстан, Монголия и Узбекистан по-прежнему зависят от ископаемого топлива, так что переход к зеленой энергетике, являющийся целью стран ЕС, явно не в их интересах²⁷.

Были и другие призывы к более радикальной реформе для поддержки политики борьбы с изменением климата, **включая отмену ДЭХ или выход государств**. В 2019 г. 260 организаций гражданского общества и профсоюзов всего мира написали открытое письмо государствам – членам ДЭХ, требуя положить конец механизму разрешения споров между инвесторами и государством (ISDS),

²³ См.: Behl T., Arora D. (2021). Modernisation of Energy Charter Treaty: Addressing the Elephant in the Room over Investment Protection v/s Sustainable Development // IJPIEL, 7 May 2021. URL: https://ijpiel.com/index.php/2021/05/06/modernisation-of-energy-charter-treaty-addressing-the-elephant-in-the-room-over-investment-protection-v-s-sustainable-development/?et_fb=1&PageSpeed=off (дата обращения: 29.11.2021).

²⁴ См.: Modernization of the Treaty // Energy Charter. 2021. URL: <https://www.energychartertreaty.org/modernisation-of-the-treaty/> (дата обращения: 29.11.2021).

²⁵ См.: Ермакова Е.П. Альтернативное урегулирование споров в области энергетики. Часть 2. Международные споры // Вестник Государственной регистрационной палаты при Минюсте России. 2014. № 1–2. С. 37–46.

²⁶ См.: Fiorelli G. (2015). Op. cit.

²⁷ См.: Лесных А. (2021). Франция предлагает ЕС выйти из Энергетической хартии // Ведомости. 2021. 15 февр.

закрепленному в Договоре²⁸. Составители письма занимали позицию, согласно которой ДЭХ несовместим с Парижским соглашением, поскольку договор не позволит государствам принять меры по снижению своих выбросов путем закрытия электростанций, загрязняющих окружающую среду. «Другие климатические активисты и неправительственные организации призвали вице-президента Комиссии ЕС добиваться более амбициозной реформы ДЭХ в процессе модернизации, рассматривая это как уникальную возможность для продвижения перехода к чистой энергии. Они утверждали, что **предлагаемые в настоящее время изменения в ДЭХ не соответствуют целям договора**», — подчеркивали специалисты фирмы “Gibson Dunn & Crutcher LLP”²⁹.

Свой вклад в дебаты о судьбе Договора к Энергетической хартии внес **Европейский Суд в двух своих решениях, которые получили краткие наименования “Achmea” (2018) и “Komstroy” (2021)**. Важной темой арбитражей, основанных на ДЭХ, было осуществление юрисдикции судов в отношении споров внутри Европейского Союза, а именно исков, поданных инвестором одной договаривающейся стороны ЕС против другой договаривающейся стороны ЕС. Комиссия ЕС открыто выступает против инвестиционных договоров внутри ЕС и считает их противоречащими законодательству ЕС. Точно также ответчики из государств — членов ЕС неоднократно выдвигали возражения против юрисдикции арбитражей ДЭХ на том же основании.

Дело *Slovak Republic v. Achmea BV* (“Achmea”)

6 марта 2018 г. Европейский Суд в решении по делу “Achmea”³⁰ постановил, что арбитражная оговорка в ДИД между Нидерландами и Словакией несовместима с законодательством ЕС. Это решение не применимо напрямую к ДЭХ, поскольку оно относится к двустороннему инвестиционному договору (ДИД) между двумя государствами — членами ЕС. Дело возникло в результате специального арбитража, инициированного голландской страховой компанией “Achmea BV” против Словакии в связи с мерами Словакии, направленными против либерализации ее рынка медицинского страхования. В 2012 г. компания “Achmea” на основании арбитражного решения получила компенсацию за ущерб, после чего Словакия возбудила дело об

отмене арбитражного решения в Федеративной Республике Германия.

Словакия утверждала, что арбитражный суд не обладал юрисдикцией, поскольку арбитражная оговорка в ДИД между Нидерландами и Словакией несовместима с некоторыми положениями Договора о функционировании Европейского Союза (TFEU). Верховный суд ФРГ передал вопрос о совместимости оговорки ДИД и права ЕС в Европейский Суд для вынесения предварительного решения. Ссылаясь на ст. 344 и 267 TFEU, Европейский Суд постановил: **«TFEU следует толковать как исключяющее положение в международном соглашении, заключенном между государствами-членами, такое как положение об арбитраже в ДИД между Нидерландами и Словакией»**. В свете решения Европейского Суда Верховный суд ФРГ отменил арбитражное решение в ноябре 2018 г.

Дело *République de Moldavie v Komstroy LLC* (*Komstroy*)

В статье ученых из Голландии К. Экес и Л. Анкерсмит (Амстердамский университет) указывалось, что в сентябре 2021 г. Европейский Суд вынес свое решение по делу *République de Moldavie v Komstroy LLC* (“Komstroy”)³¹. Это решение было последним в отношении взаимосвязи между законодательством ЕС и международным инвестиционным правом после более ранних дел, таких как “Achmea”, где Суд обозначил пределы, в соответствии с которыми международные инвестиционные трибуналы могут законно работать в соответствии с законодательством ЕС³². В решении по делу “Komstroy” Суд добавил прямо (и довольно предсказуемо), что нет места для внутриевропейских арбитражных разбирательств в рамках Договора к Энергетической хартии (ДЭХ). В рамках ЕС такие споры должны разрешаться независимой судебной системой, состоящей из судов ЕС и государств-членов, а не внешними квази-судебными органами. В п. 66 решения по делу “Komstroy” Суд подчеркнул, что **«механизм урегулирования споров в статье 26(2)(с) ДЭХ должен толковаться как неприменимый к спорам между государством-членом и инвестором другого государства — члена ЕС относительно инвестиций, сделанных последним в первом государстве-члене»**.

Индустрия инвестиционных арбитражей отреагировала на это решение негативно. Ведь внутриевропейские инвестиционные арбитражные разбирательства являются прибыльной бизнес-моделью.

²⁸ См.: Keating D. (2019). EU Governments Under Pressure to Quit Energy Charter Treaty // Forbes. 10 December 2019. URL: <https://www.forbes.com/sites/davekeating/2019/12/10/eu-governments-under-pressure-to-quit-energy-charter-treaty/#75c5871163ed> (дата обращения: 19.10.2021).

²⁹ Benson C. (2020). Op. cit.

³⁰ См.: *Slovak Republic v. Achmea BV*, Case C-284/16, Judgment of the European Court of Justice, 6 March 2018 [*Achmea* ECJ Judgment].

³¹ См.: Judgment of the Court (Grand Chamber) of 2 September 2021. *République de Moldavie v Komstroy LLC* // InfoCuria. Caselaw. URL: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&td=ALL&num=C-741/19> (дата обращения: 19.10.2021).

³² См.: Eckes C., Ankersmit L. (2021). Op. cit.

Решение Европейского Суда по делу “*Komstroy*” было описано как «баффинг»³³, усиливающее «дискриминацию» и состоящее из «скудных и непоследовательных рассуждений, основанных на политических соображениях, а не на здравом и аргументированном толковании закона». Нельзя не добавить, что потенциальные затяжные судебные баталии с крайне неопределенными результатами, прежде всего выгодны для самой индустрии инвестиционного арбитража. Написание сотен страниц об арбитражном заключении (например, о юрисдикции) обычно дает инвесторам арбитрам около 3000 долл. в день (без учета расходов) только по правилам МЦУИС. Судебные издержки для юристов, представляющих государства-члены и инвесторов, могут достигать десятков миллионов евро³⁴.

Петиция 2021 года: «Выйти из Договора к Энергетической хартии и прекратить его распространение на другие страны!»

Петиция, запущенная коалицией организаций гражданского общества (организации “Climate Action Network (CAN) Europe”, “Corporate Europe Observatory”, “The Transnational Institute”, “Avaaz”, “Campact”, “WeMove” и др.), призывающая европейские государства и ЕС выйти из Договора к Энергетической хартии и прекратить его дальнейшее расширение, за две недели набрала более миллиона подписей³⁵. ДЭХ был охарактеризован членами коалиции как способ для корпораций держать климатические действия в заложниках, как инструмент защиты транснациональных инвестиций в энергетический сектор. «Договор позволяет энергетическим корпорациям выдвигать требования о компенсации к государствам, если корпорации считают, что их инвестиции и ожидаемая прибыль были затронуты изменениями в политике. В последние годы мы стали свидетелями резкого увеличения количества арбитражных дел, большинство из которых были возбуждены по искам корпораций к государствам из-за политики перехода к экологически чистым технологиям»³⁶. Факты, изложенные в петиции, подтверждаются арбитражной практикой. Недавно немецкий энергетический гигант RWE подал иск на 1.4 млрд евро

против Нидерландов в качестве компенсации за выход страны из угольной отрасли, в то время как немецкий концерн “Uniper” также пригрозил выдвинуть иск. 5 марта четыре энергетические компании, в т.ч. шведская государственная компания “Vattenfall” достигли мирового соглашения на сумму 2.4 млрд евро в качестве компенсации за поэтапный отказ Германии от ядерной энергии. Такие случаи демонстрируют, что ДЭХ препятствует способности ЕС и его государств-членов осуществлять столь необходимый переход к зеленой энергии.

IV. Причины появления «солнечных» споров

К концу XX в. Италия (как и другие государства Европейского Союза) начала предпринимать шаги по продвижению энергопотребления за счёт возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Эти тенденции в целом коррелировали с общей политикой ЕС в области энергетики – двигаться к гармонизации энергетического рынка государств-членов с одновременной поддержкой производства электроэнергии при помощи ВИЭ. В основе программ поддержки сектора ВИЭ в Италии, как и во многих других странах, лежали «зелёные тарифы» (Feed-in tariff – FIT). Первоначально «зелёные тарифы» были введены Италией в действие в 2003 г. Законодательным декретом № 387/2003³⁷. FIT способствовали значительному притоку инвестиций в итальянский сектор возобновляемых источников энергии, в частности в рынок фотоэлектрических систем, отмечали адвокаты фирмы “Paul Hastings LLP” И. Тимофеев, Дж. Профайзер и А. Вайс³⁸.

Вместе с тем программа стимулирования инвестиций, основанная на применении зелёных тарифов, оказалась дорогостоящей, а в конечном счете и вовсе недоступной: утверждённая в июне 2012 г. трёхлетняя программа стоимостью 6.7 млрд евро была полностью исчерпана к июлю 2013 г. В том же году Италия прекратила стимулирование строительства новых заводов. Более того, в 2014 г. правительство Италии приняло Декрет № 91/2014, известный как Декрет “Spalma Intivi”³⁹, который

³⁷ См.: Legislative Decree No. 387/2003 of 29 December 2003 // Ministero della Transizione Ecologica. URL: https://www.mercatoelettrico.org/en/MenuBiblioteca/Documenti/20081008DLGS387_29Dec2003%20_en.pdf или <https://www.mite.gov.it/normative/dlgs-29-dicembre-2003-n-387-attuazione-della-direttiva-200177ce-relativa-alla-promozione> (на итал. яз.) (дата обращения: 19.10.2021).

³⁸ См.: Timofeyev I. et al (2020). Investment Disputes Involving the Renewable Energy Industry under the Energy Charter Treaty // GAR. 10 November 2020. URL: <https://globalarbitrationreview.com/guide/the-guide-energy-arbitrations/4th-edition/article/investment-disputes-involving-the-renewable-energy-industry-under-the-energy-charter-treaty> (дата обращения: 19.10.2021).

³⁹ Law Decree No. 91/2014: “Spalma incentive” // CMS Legal. URL: <https://cms.law/en/ita/publication/law-decree-no.-91-2014-spalma-incentivi> (дата обращения: 19.10.2021).

³³ Баффинг – это субкультурный термин, обозначающий уничтожение любых проявлений граффити и стрит-арта силами коммунальных служб. Под словом «бафф» понимают не только пятна краски, но и различные манеры закрашивания. – Прим. авт.

³⁴ См.: Eckes C., Ankersmit L. (2021). Op. cit.

³⁵ См.: Dupouey V. (2021). 1 million citizens against the Energy Charter Treaty // European Green Party. 10 March 2021. URL: <https://europeangreens.eu/content/1-million-citizens-against-energy-charter-treaty> (дата обращения: 19.10.2021).

³⁶ Stop mega-polluters profiting from blocking climate action // Petition. URL: <https://www.tilt.green/noect> (дата обращения: 19.10.2021).

прошедшим числом сократил льготы FIT в отношении фотогальванических станций мощностью более 200 кВт. Инвесторам предстояло выбрать новый льготный режим: 1) «зелёные тарифы» предоставляются на 24 года вместо 20 лет, но подлежат постепенному сокращению в течение всего срока; 2) льготы подлежат сокращению на начальном этапе инвестирования в обмен на повышенные льготы в последующем периоде на основе процентов, установленных компетентным органом; 3) ежегодное снижение льгот на 6–8% (в зависимости от пиковой мощности завода) на оставшийся период действия стимулов.

Вместе с общей неопределённостью правового регулирования принятие Декрета “Spalma Intivi” снизило привлекательность итальянского сектора возобновляемых источников энергии. Италия, которая ещё два года назад занимала пятое место в рейтинге привлекательности государств, активно стимулирующих развитие технологий использования возобновляемых источников энергии, опустилась на 16-е место. Значительное падение доходов от продажи электроэнергии, производимой фотоэлектрическими станциями, **вызвало негативную реакцию среди инвесторов, пострадавших от итальянских законодательных инициатив**⁴⁰.

Однако 7 декабря 2016 г. Конституционный суд Италии поддержал изменения правительства в режиме стимулирования. Суд отклонил аргументы инвесторов о том, что постановление 2014 г. произвольно и необоснованно вмешивалось в существующие долгосрочные контракты, нарушая законные ожидания истцов⁴¹.

Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС)

Как и в случае с Испанией и Чехией, иностранные инвесторы в секторе возобновляемых источников энергии Италии оспорили изменения в режиме стимулирования инвестиций в арбитраже в рамках ДЭХ. Первый из этих арбитражей (*дело “Blusun”*) начался в 2014 г. С тех пор против Италии было подано не менее восьми арбитражных исков⁴² в Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС):

⁴⁰ См.: Italy’s retrospective cut in feed-in incentives for photovoltaic plants // European Parliament. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-005385_EN.html (дата обращения: 19.10.2021).

⁴¹ См.: Italian Constitutional Court Judgment No. 16/2017, issued on 7 December 2016, published on 24 January 2017 // Italian Constitutional Court’s Selected Judgments of 2017. URL: <https://theitalianlawjournal.it/data/uploads/4-italj-1-2018/pdf-singoli/ccw-2017.pdf> (дата обращения 19.10.2021).

⁴² См.: *Timofeyev I. et al (2020)*. Op. cit.

1) *Hamburg Commercial Bank AG v. Italian Republic (2020) (ICSID Case No. ARB/20/3)*⁴³ (находится на рассмотрении);

2) *Veolia Propreté SAS v. Italy (2018), ICSID Case No. ARB/18/20* (находится на рассмотрении);

3) *VC Holding II S.à r.l. and others v. Italy (2016), ICSID Case No. ARB/16/39* (находится на рассмотрении);

4) *ESPF Beteiligungs GmbH, ESPF Nr. 2 Austria Beteiligungs GmbH, and InfraClass Energie 5 GmbH & Co. KG v. Italy (2016), ICSID Case No. ARB/16/5* (дело было решено **в пользу инвестора**, решение МЦУИС от 14.09.2020 г.);

5) *Eskosol S.p.A. in Liquidazione v. Italy (2015), ICSID Case No. ARB/15/50* (дело было решено **в пользу Италии**, решение от 04.09.2020 г.);

6) *Belenergia S.A. v. Italy (2015), ICSID Case No. ARB/15/40* (дело было решено **в пользу Италии**, решение от 06.08.2019 г.);

7) *Silver Ridge Power BV v. Italy (2015), ICSID Case No. ARB/15/37* (находится на рассмотрении);

8) *Blusun SA, Jean-Pierre Lecorcier and Michael Stein v. Italy (2014), ICSID Case No. ARB/14/0*. (дело было решено **в пользу Италии**, решение от декабря 2016 г.).

Четыре иска из перечисленных выше были разрешены МЦУИС: 1) “*Belenergia*” (в пользу государства); 2) “*Blusun*” (в пользу государства); 3) “*ESPF Beteiligungs*” (**в пользу инвестора**); 4) “*Eskosol*” (в пользу государства).

Дело *Blusun S.A., et al. v Italy (2014)*

В декабре 2016 г. МЦУИС в решении по делу “*Blusun*”⁴⁴ отклонил иск инвестора к Италии. Арбитражный суд пришел к выводу, что Италия не нарушила гарантии “FET” и не совершила косвенную экспроприацию, поскольку не обещала инвесторам, что ее нормативная база останется неизменной.

В споре, возникшем в связи с законодательными реформами, затрагивающими сектор возобновляемой энергетики в Италии, МЦУИС рассмотрел требования п. 1 и 6 ст. 1 ДЭХ, отвечая на возражение ответчика на основании аргумента о том, что деятельность Истца не может быть квалифицирована как «экономическая деятельность в энергетическом секторе», поскольку она была связана с деятельностью, предшествующей фактическому строительству электростанции, которая была просто

⁴³ См.: *Hamburg Commercial Bank AG v. Italian Republic (ICSID Case No. ARB/20/3)* // Investment Policy Hub. 2021. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/1051/hamburg-commercial-bank-v-italy> (дата обращения: 19.10.2021).

⁴⁴ *Blusun SA, Jean-Pierre Lecorcier and Michael Stein v. Italy, ICSID Case No. ARB/14/03, Award, 27 December 2016* // Italaw. URL: <https://www.italaw.com/cases/5739> (дата обращения: 19.10.2021).

«предварительным условием для реализации амбициозного проекта, который принесет эффект»⁴⁵.

Арбитражный суд сначала обратился к широкому определению «инвестиций» в соответствии с п. 6 ст. 1 ДЭХ, указав, что оно применяется к «любым инвестициям, связанным с экономической деятельностью в энергетическом секторе». Следуя определению «экономической деятельности в энергетическом секторе», арбитражный суд обратился к договоренностям, определяющим «строительство и эксплуатацию объектов по производству электроэнергии, в том числе с использованием энергии ветра и возобновляемых источников энергии» как такую деятельность.

Арбитражный суд далее постановил, что «слова «строительство и эксплуатация» не налагают совокупного требования; в противном случае инвестор, покупающий уже построенный завод, не соответствовал бы требованиям ДЭХ». Применяя факты дела, МЦУИС пришел к выводу, что до тех пор, пока проект был законным, а не просто спекулятивным, его следует квалифицировать как инвестицию в соответствии с п. 5 и 6 ст. 1 ДЭХ, «независимо от положения с простой подготовительной работой, например при подготовке тендера или переговоров о концессии, как только активный процесс строительства энергетического проекта с привлечением значительных ресурсов был начат, просто подготовительная фаза завершается, и проект квалифицируется как инвестиция».

Дело *Blusun S.A., et al. v Italy* демонстрирует, что может потребоваться дифференцированный подход к конкретным фактам, чтобы установить, связана ли оспариваемая инвестиция «с экономической деятельностью в энергетическом секторе»⁴⁶.

Арбитражный институт Торгово-промышленной палаты Стокгольма (SCC)

Несколько «солнечных» дел против Италии находились на рассмотрении Арбитражного института Торгово-промышленной палаты Стокгольма (SCC):

- 1) *Sun Reserve Luxco Holdings SRL v. Italy, SCC Case No. 32/2016* (дело было решено в пользу Италии, решение от 2020 г.);
- 2) *CEF Energia BV v. Italy, SCC Case No. 158/2015*;
- 3) *Greentech Energy Systems A/S, et al v. Italy, SCC Case No. V 2015/095*.

Дело *Sun Reserve Luxco Holdings SRL v. Italy (2016)*

В 2020 г. Арбитражный институт Торгово-промышленной палаты Стокгольма (SCC) в решении

⁴⁵ *Hamata O.* (2021). Definition of an “Energy Dispute” according to the Energy Charter Treaty // Arbitration.ru. FEBRUARY8, 2021. URL: <https://journal.arbitration.ru/analytics/definition-of-an-energy-dispute-according-to-the-energy-charter-treaty/> (дата обращения: 19.10.2021).

⁴⁶ *Ibid.*

по делу *Sun Reserve Luxco Holdings*⁴⁷ определил, что Италия не нарушила стандарт FET ДЭХ, который, по мнению трибунала, был выше, чем стандарт, установленный международным правом, поскольку инвесторы не смогли продемонстрировать, что они обладали законным набором ожиданий, которые защищали их инвестиции от последующих изменений в режиме регулирования⁴⁸.

Существо спора: 26 августа 2016 г. компании “Sun Reserve Luxco Holdings S.à.r.l.” и “Sun Reserve Luxco Holdings S.à.r.l.” на основании ст. 26 Договора к Энергетической хартии 1994 г., ст. 2 Арбитражного регламента ТПС 2010 г. направили запрос в Арбитражный институт Торговой палаты Стокгольма о проведении арбитражного разбирательства. Указанные выше компании являются частью люксембургской холдинговой компании “Sun Reserve International LP” – совместного предприятия компаний “First Reserve Energy Infrastructure Fund, LP” и “Sun Edison LLC”, разработчика фотоэлектрических систем. С 2010 г. компания “Sun Reserve” и её подразделения сделали ряд инвестиций в энергетический сектор Италии путём приобретения фотоэлектрических установок.

Предметом спора согласно иску являлись внесённые Италией изменения в «зелёные тарифы», а также отсутствие предполагаемого вознаграждения за субсидирование распространения альтернативной энергии⁴⁹. По мнению истцов, принятые Итальянской Республикой Декрет “Spalma Intivi” и ряд других постановлений привели к «драматическому воздействию» на их инвестиции с потерей 27% их стоимости, в результате чего истцы были вынуждены продать свои фотоэлектрические установки и обратиться к Италии с предложением заключить мировое соглашение⁵⁰. Потерпев неудачу в последнем вопросе, истцы обратились в Арбитражный институт Торговой палаты Стокгольма. Сумма требований составила 40.9 млн евро.

Арбитражный суд, исследовав позиции сторон по существу, отклонил иск, посчитав, что у инвесторов не было оснований ожидать, что зелёный тариф останется неизменным. Суд установил, что

⁴⁷ См.: *Sun Reserve Luxco Holdings SRL v. Italy, SCC Case No. 32/2016, Final Award, 25 March 2020, para. 1043 // Italaw. URL: <https://www.italaw.com/cases/8151>*

⁴⁸ См.: *Timofeyev I. et al* (2020). *Op. cit.*

⁴⁹ В целях реализации Директивы 2003/54/ЕС от 26.06.2003 г. Италия приняла ряд декретов (Декреты “Conto Energia”), касающихся системы льгот и поощрительных тарифов для фотоэлектрических установок. – *Прим. авт.*

⁵⁰ См.: *Case Report Sun Reserve Luxco Holdings v Italy (SCC Arbitration V – 2016/32), Final Award of 25 March 2020. URL: https://www.transnational-dispute-management.com/downloads/27271_case_report_sun_reserve_v_italy_award_2020.pdf* (дата обращения: 19.10.2021).

у инвесторов имелось «законное ожидание справедливого вознаграждения» только в отношении одного из своих заводов, при этом инвесторы продолжали получать такое справедливое вознаграждение, несмотря на снижение тарифов⁵¹.

Примечательным в рассматриваемом деле является вмешательство Европейской Комиссии в качестве стороны, не участвующей в споре, по поводу применимости права ЕС к рассматриваемому спору, а также относительно возможного применения решения Суда Европейского Союза по делу Словацкой Республики против голландской страховой компании “Achmea BV” (Case C-284/16), затрагивающего вопросы юрисдикции и совместимости арбитражной оговорки, содержащейся в двусторонних инвестиционных договорах, с законодательством ЕС. Вместе с тем арбитражный суд постановил, что обладает юрисдикцией в отношении большинства требований истца, отдельно отметив, что решение по делу *Slovak Republic v. Achmea BV* не предусматривает каких-либо дополнительных ограничений за пределами своей юрисдикции.

В отличие от этого, в декабре 2018 г. Стокгольмский арбитраж по делу *Greentech Energy*⁵² вынес разделенное решение, в котором большинство сочло, что Италия нарушила стандарт ФЕТ ДЭХ, и присудило убытки инвесторам.

V. Заключение

1. Следует подчеркнуть, что действия Комиссии и решения Европейского Суда ЕС в отношении Договора к Энергетической хартии (ДЭХ) противоположны и не позволяют делать предположений о дальнейшей судьбе договора. Совершенно очевидно, что Комиссия ЕС форсировала усилия по модернизации договора, о чем свидетельствуют пять раундов переговоров, проведенных только в 2021 г. В то же время последние решения Европейского Суда по делам “Achmea” (2018) и “Komstroy” (2021) показали, что Суд считает, что для внутривнеэвропейских арбитражных разбирательств нет места в рамках ДЭХ, и что «механизм урегулирования споров в ст. 26(2)(с) ДЭХ должен толковаться как неприменимый к спорам между государством-членом и инвестором другого государства – члена ЕС».

2. Нет единства мнений в отношении дальнейшей судьбы ДЭХ и в зарубежной доктрине и практике. Американские специалисты либо положительно

оценивают дальнейшую судьбу ДЭХ, либо высказываются с достаточной долей осторожности. Например, С. Бенсон, Ч. Йим и В. Орловски отмечали: «ДЭХ развивается и продолжает развиваться. Мы можем ожидать, что совокупность доступной судебной практики в рамках ДЭХ также будет продолжать расти и развиваться»⁵³. Адвокаты из США И.В. Тимофеев, Дж. Профайзер и А. Вайс в своей статье используют обтекаемые формулировки и выражаются нейтрально в отношении судьбы ДЭХ. В частности, они считали, что арбитражные решения, вынесенные на основании ДЭХ, «породили волну заявлений об аннулировании от сторон, которые, потерпев неудачу, стремятся подорвать и отменить решения арбитражных трибуналов, а вместе с ними и целый ряд дополнительных вопросов, которые потребуют дальнейшего контроля и оценки»⁵⁴. Неожиданно, но вопреки факту выхода Российской Федерации из ДЭХ, некоторые российские авторы также положительно оценивают ДЭХ. Так, А.Т. Дзгоев писал: «Стоит подчеркнуть, что Договор к Энергетической хартии является уникальным и эффективным инструментом для урегулирования международных споров в сфере энергетики, предлагая различные правовые инструменты на выбор заинтересованных сторон»⁵⁵.

Европейские специалисты, как правило, высказываются в пользу выхода всех стран – членов ЕС из ДЭХ. Например, голландские ученые К. Экес и Л. Анкерсмит заявили, что «поскольку законность ДЭХ в соответствии с законодательством ЕС в целом сомнительна, возможно, Комиссии, Совету и государствам-членам следует серьезно отнестись к недавней петиции, подписанной уже 1 миллионом граждан ЕС, направленной на прекращение ДЭХ. Это позволит избежать дальнейших затяжных судебных баталий в будущем и станет позитивным шагом в борьбе с изменением климата»⁵⁶. Нельзя также оставить без внимания февральское письмо министров Франции в Еврокомиссию о необходимости подготовки скоординированного выхода ЕС из ДЭХ⁵⁷.

Авторы из Индии Т. Бел и Д. Арора указывали на необходимость модернизации ДЭХ. В частности, они писали, что в своей нынешней форме ДЭХ создает риски для международного принципа «верховенства права», а также для энергетического

⁵³ Benson C. (2020). Op. cit.

⁵⁴ Timofeyev I. et al (2020). Op. cit.

⁵⁵ Дзгоев А. Т. Международно-правовые аспекты урегулирования энергетических споров в рамках Договора к Энергетической хартии // Научные труды СЗИУ – филиала РАНХиГС. 2017. Т. 8. Вып. 1 (28). С. 39.

⁵⁶ Eckes C., Ankersmit L. (2021). Op. cit.

⁵⁷ См.: Letter to the European Commission. URL: https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2021/02/Letter_France_ECT.pdf (дата обращения: 29.11.2021).

⁵¹ См.: Final Award of 25.03.2020: Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce. URL: https://www.energychartertreaty.org/fileadmin/DocumentsMedia/Cases/105_Sun_Reserve_Luxco_Holdings_SRL_v._Italy/Final_Award.pdf (дата обращения: 19.10.2021).

⁵² Greentech Energy Systems A/S, NovEnergia II Energy & Environment (SCA) SIGAR, and NovEnergia II Italian Portfolio SA v. Italy, Final Award, 23 December 2018, para. 594.// Italaw. URL: <https://www.italaw.com/cases/7138> (дата обращения: 19.10.2021).

права ЕС и его весьма амбициозной цели по достижению низкоуглеродной экономики к 2050 г.⁵⁸ Они подчеркивали необходимость дальнейших переговоров и обсуждения прекращения действия ДЭХ для решения широких проблем, связанных с изменением климата, устойчивого развития, национальной энергетической политики и защиты инвестиций на высоком уровне.

3. Нельзя не согласиться с доводами коалиции организаций гражданского общества, содержащимися в петиции 2021 г.,⁵⁹ в которой ДЭХ был определен как инструмент защиты транснациональных инвестиций в энергетический сектор. Этот термин был также использован в Докладе Международной группы экспертов по изменению климата 2021 г.⁶⁰ Резкое увеличение количества арбитражных споров в сфере возобновляемых источников энергии, в т.ч. «солнечных» споров, уже привело к значительным затратам для европейских государств. Неожиданно, но «политика перехода к экологически чистым технологиям», объявленная Европейским Союзом, пришла в противоречие с другим порождением ЕС – Договором к Энергетической хартии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Дзгоев А. Т.* Международно-правовые аспекты урегулирования энергетических споров в рамках Договора к Энергетической хартии // Научные труды СЗИУ – филиала РАНХиГС. 2017. Т. 8. Вып. 1 (28). С. 39.
2. *Ермакова Е. П.* Альтернативное урегулирование споров в области энергетики. Часть 2. Международные споры // Вестник Государственной регистрационной палаты при Минюсте России. 2014. № 1–2. С. 37–46.
3. *Ермакова Е. П.* Арбитраж как средство разрешения споров об изменении климата // Труды ИГП РАН. 2021. Т. 16. № 5. С. 55–78. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-5
4. *Кужатов Б. Г.* Проблемы стандарта справедливого и одинакового режима в Договоре к Энергетической хартии // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2021. № 2 (65). С. 209–216.
5. *Лесных А.* (2021). Франция предлагает ЕС выйти из Энергетической хартии // Ведомости. 2021. 15 февр.
6. *Пастушков О.* (2021). Борьба за демонтаж малоизвестного Договора к Энергетической хартии // Vista-Hermes.ru. 24.11.2021. URL: <https://vista-hermes.ru/ekonomika/borba-za-demontazh-maloizvestnogo-dogovora-k-energeticheskoy-hartii/> (дата обращения: 25.11.21).
7. *Поминова И.* Всестороннее исследование рисков и преимуществ для РФ от участия в Энергетической хартии // Секретариат Энергетической хартии. 2014. URL: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Occasional/Russia_and_the_ECT_ru.pdf (дата обращения: 19.10.2021).
8. *Топалов А.* Энергия без Хартии // АО «Газета.Ру». 06.08.2009 г. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2009/08/06/3233761.shtml> (дата обращения: 19.10.2021).
9. *Фролова Е. Е.* Новая экосистема финансового рынка Европейского Союза: цифровизация и устойчивость // Вестник РУДН. Сер.: Юрид. науки. 2020. Т. 24. № 3. С. 673–694. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-3-673-694
10. *Baker C. M. et al* (2021). Climate change and sustainability disputes: International arbitration perspectives // Norton Rose Fulbright. July 2021. URL: <https://www.nortonrosefulbright.com/en-us/knowledge/publications/b4cbedfe/climate-change-and-sustainability-disputes-international-arbitration-perspective> (дата обращения: 19.10.2021).
11. *Behl T., Arora D.* (2021). Modernisation of Energy Charter Treaty: Addressing the Elephant in the Room over Investment Protection v/s Sustainable Development // IJPIEL, 7 May 2021. URL: https://ijpiel.com/index.php/2021/05/06/modernisation-of-energy-charter-treaty-addressing-the-elephant-in-the-room-over-investment-protection-v-s-sustainable-development/?et_fb=1&PageSpeed=off (дата обращения: 29.11.2021).
12. *Benson C.* (2020). The Energy Charter Treaty // Global Arbitration Review. 10 November 2020. URL: <https://globalarbitrationreview.com/guide/the-guide-energy-arbitrations/4th-edition/article/the-energy-charter-treaty> (дата обращения: 19.10.2021).
13. *De Luca A.* (2015). Renewable Energy in the EU, the Energy Charter Treaty, and Italy's Withdrawal Therefrom (January 23, 2015). OGE/TDM 3 (2015), Bocconi Legal Studies Research Paper No. 2657395. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2657395> (дата обращения: 19.10.2021).
14. *Dudin M. N., Frolova E. E., Artemeva Yu. A., etc.* Problems and perspectives of BRICS countries transfer to “green” economy and low-carbon energy industry // International Journal of Energy Economics and Policy. 2016. Vol. 6. No. 4. P. 714–720.
15. *Dupouey V.* (2021). 1 million citizens against the Energy Charter Treaty // European Green Party. 10 March 2021. URL: <https://europeangreens.eu/content/1-million-citizens-against-energy-charter-treaty> (дата обращения: 19.10.2021).
16. *Eckes C., Ankersmit L.* (2021). Komstroy: the beginning of the end for the Energy Charter Treaty? // European Law Blog. 4 Oct. 2021. URL: <https://europeanlawblog.eu/2021/10/04/komstroy-the-beginning-of-the-end-for-the-energy-charter-treaty/> (дата обращения: 19.10.2021).
17. *Fiorelli G.* (2015). Italy withdraws from Energy Charter Treaty // Global Compliance News UG. May 6, 2015. URL: <https://globalarbitrationnews.com/italy-withdraws-from-energy-charter-treaty-20150507/> (дата обращения: 19.10.2021).
18. *Hamata O.* (2021). Definition of an “Energy Dispute” according to the Energy Charter Treaty // Arbitration.ru. FEBRUARY8, 2021. URL: <https://journal.arbitration.ru/analytics/definition-of-an-energy-dispute-according-to-the-energy-charter-treaty/> (дата обращения: 19.10.2021).

⁵⁸ См.: *Behl T., Arora D.* (2021). Op. cit.

⁵⁹ См.: Stop mega-polluters profiting from blocking climate action. Op. cit.

⁶⁰ См.: AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Op. cit.

19. *Keating D.* (2019). EU Governments Under Pressure to Quit Energy Charter Treaty // *Forbes*. 10 December 2019. URL: <https://www.forbes.com/sites/davekeating/2019/12/10/eu-governments-under-pressure-to-quit-energy-charter-treaty/#75c5871163ed> (дата обращения: 19.10.2021).
20. *Noilhac A.* (2020). Renewable energy investment cases against Spain and the quest for regulatory consistency // *Editoriale Scientifica*. Jun 14, 2020. URL: <http://www.qil-qdi.org/renewable-energy-investment-cases-against-spain-and-the-quest-for-regulatory-consistency/> (дата обращения: 19.10.2021).
21. *Timofeyev I. et al* (2020). Investment Disputes Involving the Renewable Energy Industry under the Energy Charter Treaty // *GAR*. 10 November 2020. URL: <https://globalarbitrationreview.com/guide/the-guide-en-ergy-arbitrations/4th-edition/article/investment-disputes-involving-the-renewable-energy-industry-under-the-en-ergy-charter-treaty> (дата обращения: 19.10.2021).
22. *Rose Fulbright*. July 2021. URL: <https://www.nortonrosefulbright.com/en-us/knowledge-publications/b4cbcedfe/climate-change-and-sustainability-disputes-international-arbitration-perspective> (accessed: 19.10.2021).
11. *Behl T., Arora D.* (2021). Modernisation of Energy Charter Treaty: Addressing the Elephant in the Room over Investment Protection v/s Sustainable Development // *IJPIEL*, 7 May 2021. URL: https://ijpiel.com/index.php/2021/05/06/modernisation-of-energy-charter-treaty-addressing-the-elephant-in-the-room-over-investment-protection-v-s-sustainable-development/?et_fb=1&PageSpeed=off (accessed: 29.11.2021).
12. *Benson C.* (2020). The Energy Charter Treaty // *Global Arbitration Review*. 10 November 2020. URL: <https://globalarbitrationreview.com/guide/the-guide-energy-arbitrations/4th-edition/article/the-energy-charter-treaty> (accessed: 19.10.2021).
13. *De Luca A.* (2015). Renewable Energy in the EU, the Energy Charter Treaty, and Italy's Withdrawal Therefrom (January 23, 2015). *OGEL/TDM 3* (2015), *Bocconi Legal Studies Research Paper No. 2657395*. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2657395> (accessed: 19.10.2021).
14. *Dudin M.N., Frolova E.E., Artemeva Yu. A., etc.* Problems and perspectives of BRICS countries transfer to "green" economy and law-carbon energy industry // *International Journal of Energy Economics and Policy*. 2016. Vol. 6. No. 4. P. 714–720.
15. *Dupouey V.* (2021). 1 million citizens against the Energy Charter Treaty // *European Green Party*. 10 March 2021. URL: <https://europeangreens.eu/content/1-million-citizens-against-energy-charter-treaty> (accessed: 19.10.2021).
16. *Eckes C., Ankersmit L.* (2021). Komstroy: the beginning of the end for the Energy Charter Treaty? // *European Law Blog*. 4 Oct. 2021. URL: <https://europeanlawblog.eu/2021/10/04/komstroy-the-beginning-of-the-end-for-the-energy-charter-treaty/> (accessed: 19.10.2021).
17. *Fiorelli G.* (2015). Italy withdraws from Energy Charter Treaty // *Global Compliance News UG*. May 6, 2015. URL: <https://globalarbitrationnews.com/italy-withdraws-from-energy-charter-treaty-20150507/> (accessed: 19.10.2021).
18. *Hamama O.* (2021). Definition of an "Energy Dispute" according to the Energy Charter Treaty // *Arbitration.ru*. FEBRUARY8, 2021. URL: <https://journal.arbitration.ru/analytiks/definition-of-an-energy-dispute-according-to-the-energy-charter-treaty/> (accessed: 19.10.2021).
19. *Keating D.* (2019). EU Governments Under Pressure to Quit Energy Charter Treaty // *Forbes*. 10 December 2019. URL: <https://www.forbes.com/sites/davekeating/2019/12/10/eu-governments-under-pressure-to-quit-energy-charter-treaty/#75c5871163ed> (accessed: 19.10.2021).
20. *Noilhac A.* (2020). Renewable energy investment cases against Spain and the quest for regulatory consistency // *Editoriale Scientifica*. Jun 14, 2020. URL: <http://www.qil-qdi.org/renewable-energy-investment-cases-against-spain-and-the-quest-for-regulatory-consistency/> (accessed: 19.10.2021).
21. *Timofeyev I. et al* (2020). Investment Disputes Involving the Renewable Energy Industry under the Energy Charter Treaty // *GAR*. 10 November 2020. URL: <https://globalarbitrationreview.com/guide/the-guide-energy-arbitrations/4th-edition/article/investment-disputes-involving-the-renewable-energy-industry-under-the-energy-charter-treaty> (accessed: 19.10.2021).

REFERENCES

1. *Dzgoev A. T.* (2017). International legal aspects of the settlement of energy disputes within the framework of the Energy Charter Treaty // *Scientific works of RUDN – a branch of the RANEPa*. 2017. Vol. 8. Issue 1 (28). P. 36–40 (in Russ.).
2. *Ermakova E. P.* (2014). Alternative Energy Dispute Resolution. Part 2. International disputes // *Herald of the State Registration Chamber under the Ministry of Justice of Russia*. 2014. No. 1–2. P. 37–46 (in Russ.).
3. *Ermakova E. P.* (2021). Arbitration as a means of resolving disputes about climate change // *Proceedings of the ISL of the RAS*. 2021. Vol. 16. No. 5. P. 55–78. DOI: [10.35427/2073-4522-2021-16-5](https://doi.org/10.35427/2073-4522-2021-16-5) (in Russ.).
4. *Kuzhatov B. G.* (2021). Problems of the standard of fair and equal treatment in the Energy Charter Treaty // *Herald of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan*. 2021. No. 2 (65). P. 209–216 (in Russ.).
5. *Lesnykh A.* (2021). France offers the EU to withdraw from the Energy Charter // *Vedomosti*. 2021. February 15 (in Russ.).
6. *Pastushkov O.* (2021). The struggle for the dismantling of the little-known Energy Charter Treaty // *Vista-Hermes.ru*. 11/24/2021. URL: <https://vista-hermes.ru/ekonomika/borba-za-demontazh-maloizvestnogo-dogovora-k-energeticheskoy-hartii/> (accessed: 25.11.21) (in Russ.).
7. *Pominova I.* (2014). Comprehensive study of the risks and benefits for the Russian Federation from participation in the Energy Charter // *Energy Charter Secretariat*. 2014. URL: https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/Occasional/Russia_and_the_ECT_ru.pdf (accessed: 19.10.2021) (in Russ.).
8. *Topalov A.* Energy without Charter // *JSC "Gazeta.Ru"*. 06.08.2009. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2009/08/06/3233761.shtml> (accessed: 19.10.2021) (in Russ.).
9. *Frolova E. E.* The new ecosystem of the financial market of the European Union: digitalization and sustainability // *Herald of the RUDN. Series: Legal Sciences*. 2020. Vol. 24. No. 3. P. 673–694. DOI: [10.22363/2313-2337-2020-24-3-673-694](https://doi.org/10.22363/2313-2337-2020-24-3-673-694) (in Russ.).
10. *Baker C. M. et al* (2021). Climate change and sustainability disputes: International arbitration perspectives // *Norton*

Сведения об авторе

ЕРМАКОВА Елена Петровна –
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права
и процесса и международного частного
права Юридического института Российского
университета дружбы народов (РУДН);
117198 г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
ORCID: 0000-0001-5722-364
SCOPUS AUTHOR ID: 57194130098

Authors' information

ERMAKOVA Elena P. –
PhD in Law, associate Professor, associate Professor
of Department of Civil Law and Civil Procedure
and Private International Law, Law Institute,
RUDN University; 6 Miklukho-Maklaya str.,
117198 Moscow, Russia

ИСТОКИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ

© 2022 г. Ю. Л. Шульженко

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

E-mail: constitution@igpran.ru

Поступила в редакцию 20.12.2021 г.

Аннотация. Статья посвящена анализу истоков отечественного конституционализма – важнейшего атрибута таких отправных показателей, например, как правовое, конституционное государство, разделение властей, конституционализм. Представлены его лаконичное определение, характеристика. Выделяются три основных периода возникновения и развития российского парламентаризма. Первый – до Октября 1917 г. Важнейшим результатом буржуазно-демократической революции в России 1905–1907 гг. стало создание впервые парламента. Это – и начало отечественного практического парламентаризма. Второй период – 1917–1991 гг., характеризующийся отказом от парламентаризма, его критикой в капиталистических государствах. Третий – с 1992 г. по настоящее время.

Ключевые слова: бюджетное право, истоки парламентаризма, конституция, министр, министерство, парламент, парламентаризм, парламентская ответственность, правительство.

Цитирование: Шульженко Ю.Л. Истоки парламентаризма в России // Государство и право. 2022. № 3. С. 164–172.

DOI: 10.31857/S102694520019172-0

THE ORIGINS OF PARLIAMENTARISM IN RUSSIA

© 2022 Yu. L. Shulzhenko

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

E-mail: constitution@igpran.ru

Received 20.12.2021

Abstract. The article is devoted to the analysis of the origins of domestic constitutionalism – the most important attribute of such starting indicators, for example, as a legal, constitutional state, separation of powers, constitutionalism. Its concise definition and characteristics are presented. There are three main periods of the emergence and development of Russian parliamentarism. The first – until October 1917. The most important result here is the bourgeois-democratic revolution in Russia of 1905–1907. It was the creation of the parliament for the first time in our country. This is the beginning of domestic practical parliamentarism. The second period – 1917–1991, characterized by the rejection of parliamentarism and its criticism in capitalist states. The third is the modern period, from 1992 to the present day.

Key words: Budget Law, the origins of parliamentarism, constitution, minister, ministry, parliament, parliamentarism, parliamentary responsibility, government.

For citation: Shulzhenko, Yu. L. (2022). The origins of parliamentarism in Russia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 164–172.

Парламентаризму отведена особая роль в любом прогрессивном обществе. Именно он один из основных гарантов верховенства народного представительства. Он также является важнейшим атрибутом таких фундаментальных показателей общества, как, например, правовое, конституционное государство, конституционализм, разделение властей. В отечественной науке представлено большое количество определений парламентаризма, подходов к ним, в основу которых заложены самые различные критерии. Так, в Российской Империи их авторами были А.С. Алексеев, А.А. Жилин, В.В. Ивановский, С.А. Котляревский, С.А. Корф, Ф.Ф. Кокоскин, Н.И. Лазаревский, Я.М. Магазинер, Л.И. Петражицкий, К.Н. Соколов. Особо отметим здесь позицию К.Н. Соколова — автора, пожалуй, наиболее известного труда по интересующей нас проблематике — «Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя», вышедшего в свет в 1912 г.¹ В нем парламентаризм фактически впервые в отечественной правовой литературе наиболее полно и всесторонне охарактеризован с самых различных сторон — в качестве «института обычного конституционного права», «своеобразной конституционной системы», «особой формы представительного строя», «режима смягчения разделения властей» и др.²

Значительно активизировалась научная деятельность начиная с 90-х годов прошлого века. Палитра весьма и весьма разнообразна. Парламентаризм определяется в качестве специальной системы управления обществом, в основе которой лежит разделение властей, верховенство парламента (О.Е. Кутафин, К.И. Козлова); основным критерием парламентаризм называется не верховенство парламента, а его формирование, функционирование на основе принципа разделения властей (И.В. Гранкин); в качестве основы функционирования парламентаризма — верховенство закона, а его цели — реализация закрепленного в конституции полномочия народа (О.Н. Булаков); как системы управления в государстве, форм руководства государством с выделением различного рода сторон их проявления (Т.Я. Хабриева)³ и др. Проведенный анализ дает также возможность представить наиболее удачную, лаконичную характеристику, определение парламентаризма⁴.

¹ См.: *Соколов К.Н.* Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя. СПб., 1912.

² См.: там же. С. 71, 411, 425, 432.

³ См.: *Козлова К.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: учеб. 4-е изд. М., 2010. С. 410; *Гранкин И.В.* Сущность российского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 27; *Парламентское право: учеб.* / под ред. О.Н. Булакова. М., 2006. С. 59; *Парламентское право России* / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2013. С. 15, 16.

⁴ См.: *Шульженко Ю.Л.* Российская теория парламентаризма. М., 2018. С. 3.

Истоки, начала российского парламентаризма напрямую связаны с историей его возникновения и развития, его судьбой, которая была весьма сложной, неоднозначной, разнообразной как в практическом, так и теоретическом плане. По нашему мнению, в этом процесс достаточно четко прослеживаются три основных периода. Первый — самый продолжительный и завершается известными событиями Октября 1917 г.; второй — советский (октябрь 1917 г. — 1991 гг.); третий — российский, с 1992 г. по настоящее время.

Родоначальником парламентаризма по праву считается Англия. Достаточно часто так же и парламент Великобритании называют прародителем всех парламентов мира. Он возник в 1265 г. Но это не соответствует реальности. Так, первое упоминание о представительных органах — кортесах в Испании, в Кастилии имело место в 1137 г.; альтинг в Исландии — в 930 г.; Польского Сейма по мнению ряда авторов в 1180 г. Фактическое появление парламента в России произошло сравнительно поздно, в первое десятилетие XX в. Вместе с тем зачатки парламентаризма мы встречаем фактически с первых дней русской государственности. В раннефеодальной монархии таковыми являлись вече — народное собрание. Первоначально оно занималось законодательными, управленческими, судебными вопросами. Но постепенно вече сосредоточилось исключительно лишь на верховном управлении, например, назначение князей, принятие законов, верховный суд. В литературе высказаны самые различные точки зрения о его статусе — постоянно действующий государственный орган, военный совет, совещание правителей города и др. К XV в. сформировалась Боярская дума. Она занималась законодательной, управленческой, судебной деятельностью. Будучи органом управления, она смыкалась с приказами, которые со временем стали монопольными органами центрального управления.

Значительная специфика была характерна для Новгородского, Псковского государств, сложившихся на северо-западе Руси. Здесь был представлен особый государственный строй — феодальные, боярские республики. Управление осуществлялось через общегородское вече — в столице, вечевые собрания — в отдельных частях городов. Организационные органы вече — боярские советы. Высшие должностные лица в Новгороде — посадник (исполнительный орган вече), тысяцкий, архиепископ, князь. Аналогичной была государственная организация в Пскове, но вместо тысяцкого были два степных посадника. Обратим внимание на позицию, высказанную в отечественной научной литературе о том, что в Новгороде, Пскове имели место зародыши разделения властей: законодательной — вече,

исполнительной — боярский совет, судебной — особые учреждения⁵.

С середины XVI в. появился специфический орган государственной власти данного периода — Земский собор. Он состоял из царя, Боярской думы, Освященного собора и чиновников, которые менялись. Данные соборы созывались московским государем, в ряде случаев представителями высшего класса. Они рассматривали важнейшие вопросы — избрания царя, войны и международных отношений, реформ управления, выборов патриарха, суда над государственными преступниками и др. Их статус в научной литературе также определялся по-разному: народное представительное собрание; форма участия населения в решении государственных дел, высший орган государственной власти, центральный орган власти и др. Земские соборы «в определенной степени также можно оценивать и как зачатки представительной (правда, сословной) демократии, представительных органов»⁶. В литературе указывается на 20 относительно полных соборов, семь неполных, пять фиктивных⁷. Особо часто соборы созывались и активно работали во второй половине XVI — первой половине XVII в. В конце XVII в. они уже не собирались.

В 1711 г. при Петре I был создан чрезвычайный орган — Правительствующий Сенат. Первоначально он должен был временно замещать царя, но позднее приобрел статус постоянного органа. К Компетенции Сената были отнесены: судебная деятельность, финансовый, налоговый контроль, внешняя торговля, кредитные полномочия. При Сенате действовал обер-фискал, который используя систему фискалов наделялся правом надзора за функционированием государственного аппарата. В соответствии с Указом «О должности Сената» данный орган имеет право издания своих указов. С 1720 г. они стали обязательными для коллегий лишь в письменном виде. Таким образом, налицо сочетание в Сенате как законодательных, так и исполнительных полномочий. В соответствии с реформами 1722 г. Сенат стал высшим органом центрального управления, который занял позицию верховенства над всем государственным аппаратом. В дальнейшем статус Сената претерпевал существенные изменения. Так, в период правления Ивана Антоновича и Анны Леопольдовны роль Сената снижается, а при Елизавете Петровне резко возрастает, через передачу ему всех вопросов государственного управления и части законодательных, судебных полномочий. С 1763 г. Сенат — высший

административно-судебный орган, с 1801 г. — высшая судебная инстанция. В 1803 г. он лишается права предоставления своих замечаний по законопроектам, отчеты министров стали поступать не ему, а в Комитет министров, сузилась и его надзорная деятельность.

В начале XIX в. по инициативе М. М. Сперанского создается Государственный совет. В организационном плане он был в значительной мере скопирован с наполеоновского Совета. Его председателем был царь, в его отсутствие назначался член Совета, который председательствовал на заседании. Деятельность данного органа была связана с правотворчеством. Он подготавливал, рассматривал различные законы, уставы, учреждения и др. Основная цель обеспечить единообразие всей правовой системы государства. Данную работу в самом Совете осуществлял прежде всего департамент законодательства. Функционировали еще четыре департамента — военных дел, гражданских и духовных дел, государственной экономики, дел Царства Польского. Практическая деятельность данного органа не была однозначной. В 1810 г. он подготовил план финансовых преобразований. Но данный документ вызвал недовольство и не был выполнен. В 1811 г. Государственный совет рассматривает проект плана преобразований Сената, который представляет М. М. Сперанский, и отвергает его. В период Отечественной войны 1812 г. Государственный совет активно занимался рассмотрением гражданского, уголовного уложений, в основу которых был положены французские кодексы 1804, 1810 гг. Данная деятельность была неудачной. Против предложенных мер выступили фабриканты. В ходе реформ 60–70-х годов XIX в. на Государственный совет легла основная нагрузка по рассмотрению большинства законопроектов.

Элементы парламентских органов, парламентаризма обнаруживаются и на территориях, которые в различные периоды, годы находились в составе России. Например, в Армении (IV–V вв.) — собрания в Антишате, Агванице; в Белоруссии (XI–XII вв.) — вече в Полоцке, Турове; в Казахстане (XV–XVI вв.) — народное собрание.

На ряде территорий России были созданы и реально действовали парламенты. В 1809 г. к России присоединяется Финляндия. Тогда же по шведскому образцу создается ее парламент — сословный Сейм. Он имел право законодательной инициативы. Без его согласия не мог быть принят, изменен ни один финский закон. С 1809 г. исполнительная власть принадлежала Правительствующему Сенату, состоявшему из 12 человек, который избирался Сеймом. Возглавлял Сенат Император. В 1816 г. во главе данного органа был поставлен назначаемый последним генерал-губернатор. Реально Сейм долгое время

⁵ См.: Рожков Н. Происхождение самодержавия в России. 2-е изд. Пг., 1923. С. 17.

⁶ Шульженко Ю. Л. Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. М., 2010. С. 15.

⁷ См.: Латкин В. Н. Земские соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западноевропейскими учреждениями. СПб., 1885. С. 281, 282.

не созывался. Только в 1863 г. проходят его новые выборы в соответствии с законодательством Швеции 1809 г. 1869 г. — год утверждения нового Сеймового устава. В соответствии с ним Сейм состоял из четырех сословий. 1906 г. — новый Сеймовый устав. Данный орган обновляется. Он становится однопалатным, состоящим из 200 депутатов. Сейм избирается по системе пропорциональных выборов, в соответствии с принципом всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом Финляндия стала первым государством в Европе, которое предоставило женщинам активное и пассивное избирательное право.

В 1795 г. после третьего раздела Польши данное государство прекратило свое существование. В 1815 г. в России на территориях, вошедших в ее состав в результате таких разделов, создается Царство Польское. Оно имело значительную автономию. В 1815 г. Польша даруется своя Конституция, которая была фактически самой либеральной в Европе тех времен. Польша получает статус королевства. Российский Император был польским королем. Он управлял Польшей через наместника. В 1818 г. создается Сейм — парламент государства, состоявший из двух палат — Сената и Палаты депутатов. В состав Сената входили члены императорского дома, епископы, сенаторы, пожизненно назначаемые императором. Палата депутатов состояла из 77 человек — шляхты и представителей общин (горожан). Они избирались воеводскими сеймами, состоящими исключительно из шляхты. По статусу Сейм — законосовещательный орган. Центральное место в исполнительной власти занимал наместник царя, при котором в качестве совещательного органа функционировал Государственный совет. В компетенцию Сейма входило обсуждение законопроектов, которые вносились в него от имени императора или Государственного совета. Сейм созывался в 1820, 1825 гг. После подавления польского восстания в 1830 г. польская конституция была отменена, а Польша объявлялась неотъемлемой частью Российской Империи. Сейм упраздняется. Формой обсуждения важных вопросов становятся созываемые собрания провинциальных чинов.

Обратим внимание и на отечественные конституционные проекты, которые появились в России уже во второй половине XVIII в. Именно в них содержались положения, касающиеся парламентаризма. Заметим при этом, что вопрос о классификации тех или иных документов в качестве конституционных проектов в научной литературе предмет постоянных споров. Их разделяют на несколько основных групп, в соответствии с тем интересе каких слоев населения они отражали. Это прежде всего дворянские проекты. Наиболее яркий его пример — проект графа Н.И. Панина, Д.И. Фонвизина. Он предусматривал верховный орган, ограничивающий

самодержавие — Сенат. Одна часть его членов назначалась бы императором, другая большая избиралась дворянством из своих рядов. Сенат мыслился как орган законодательной власти, император — исполнительной. Наиболее значимый проект просветителей 60–80-х годах XVIII в. С.Е. Десницкого. Здесь законодательная власть сосредотачивалась в руках царя и Сената. Последний в данной области наделялся значительными полномочиями.

Среди монархических, правительственных проектов выделим проект графа М.М. Сперанского. Главное в нем — это создание народного представительства, выборные начала в деле управления на местах. Глава государства — император. Ему подчинен Государственный совет. Этот орган мыслился в качестве объединителя законодательной, исполнительной, судебной властей. Государственная дума, создаваемая путем четырехступенчатых выборов, здесь законодательная власть; министерства — исполнительная; Сенат — судебная. Заслуживает внимания и правительственный конституционный проект «Государственная уставная грамота Российской империи» 1820 г., подготовленный по приказу Александра I. Прежде всего закреплялось положение о неразделимости государственной власти и сосредоточении ее в лице монарха. Воспринимается идея народного представительства. Ее выразителем является Государственный сейм (Государственная дума). Его состав — император и две палаты — Сенат (верхняя), Посольская палата (нижняя). Указывалось на то, что Сейм выполняет функцию содействия государю в осуществлении им государственной власти. Органом исполнительной власти был назван Государственный совет. Обратим внимание и на правительственные конституционные проекты второй половины XIX в. Они сводились главным образом к созданию различных совещательных органов при императоре. Их решения носили исключительно рекомендательный характер. Это проекты: Министра внутренних дел П.А. Валуева 1863 г, графа П.И. Шувалова 1881–1882 гг., графа М.Т. Лорис-Меликова 1881 г., графа Р.П. Игнатьева 1883 г.

В качестве примера дворянско-либерального конституционного проекта назовем проект Министра иностранных дел А.В. Бердяева, в соответствии с которым управление должно осуществляться наследственным императором при участии государственных чиновников. Последние для реализации таких целей создают две палаты — Сенат, Собрание депутатов империи. Сюда следует отнести и проект князя П.В. Долгорукова. В соответствии с ним законодательная власть принадлежала императору; Земской думе, состоящей из выборных из всех земств; Боярской думе, состоящей из пожизненных членов, при этом одна их половина назначалась царем, другая избиралась Земской думой. Носителем исполнительной власти являлся император.

Наиболее значительная группа — конституционные проекты представителей революционного движения. Это в первую очередь декабристы. Наиболее выдающийся здесь конституционный документ «Русская Правда» П.И. Пестеля. Он прежде всего выступает как сторонник республики. В ней верховная власть в руках народа. Предусмотрены широкие права и свободы населения России. Сословный строй отменялся. Верховная законодательная власть принадлежала Народному вече, верховная исполнительная — Державной думе. Говорилось и о власти блюстительной, которая вручалась бы Верховному собору. Указывалось и на то, что республиканский строй в России должен вводиться на основе диктатуры временного правительства. Последнее должно строго руководствоваться «Русской Правдой». Отметим и конституционный проект руководителя «Земли и воли» Н.А. Серно-Соловьевича. Он выступал как сторонник крестьянской революции. Ее результат демократическая республика, передача законодательной власти собранию представителей всех сословий. Особо подчеркнуто, что изменение общественного строя, по его мнению, должно идти по пути установления ответственности всех органов управления.

За создание в России парламента высказывались и политические мыслители второй половины XIX в. Например, А.И. Герцен, Н.И. Огарев — сторонники возрождения земских соборов, Земского собора. Последний трактовался как учредительное собрание, первый парламент в России. Народник П.Н. Ткачев, выступая за революционный путь, образование революционного государства в качестве одной из основных целей, называл создание народного представительства.

Какова же была ситуация в теоретическом плане? В России реальная, объемная разработка вопросов парламентаризм началась сравнительно поздно в первом десятилетии XX в. Западные ученые к этому времени здесь ушли далеко вперед, главным образом в Великобритании, Германии, Франции. И вполне естественно, бесспорно, что отечественные подходы, решения, позиции по проблематике парламентаризма основывались в первую очередь на достижениях, результатах ученых зарубежья в данной области. Прежде всего это касалось ряда теорий общего плана. Их весьма удачная классификация была представлена К.Н. Соколовым. В первую очередь были выделены две основные группы теорий парламентаризма — группа теорий, отрицающих нормативную основу парламентаризма, и группа теорий, признающих нормативную основу парламентаризма. Последняя группа, в свою очередь, также была разделена на две группы — теорий конституционной морали и теорий правовых в собственном смысле слова.

Кратко, в чем суть данных теорий. К первой группе теорий, отрицающих нормативную основу

парламентаризма, были отнесены учения, которые характеризовали, связывали появление парламентского строя со статусом короны. Монархический принцип противопоставлялся парламентаризму. При этом в парламентском государстве парламент преобладал над короной. Указывалось здесь и на юридическое равенство парламента и короны (Ф.Я. Шталь)⁸. К данной группе относятся учения, связывающие появление, деятельность парламентаризма со спецификой партийной системы каждого государства. Утверждалось, что к парламентаризму, во-первых, приходят лишь те государства, где есть только две партии; и во-вторых, где одна из них имеет постоянное большинство в парламенте (И. Бартамео). Сюда отнесена и теория, наиболее популярная в те годы на Западе, которая из специфики бюджетного права выводила преобладание парламента в парламентского типа государстве (Ф. Шталь).

Вторая группа, детище Англии, — теории нормативной основы парламентаризма. Она характеризует его в качестве государственного образования, основывающегося на нормах конституционного характера. Вместе с тем такая основа по-разному определялась в Великобритании и на европейском континенте. При этом указывалось на то, что континентальный юрист, основываясь на английском учении о парламентаризме, все равно придет к правовой природе норм парламентаризма, конструировании их в качестве совокупности правил, конституционной морали, конституционных соглашений. Английский подход был в наибольшей степени обоснован И. Остином⁹. Теория правового характера парламентаризма поддерживалась немногими: И. Гатчек, П. Орландо, Л. Пальма — за рубежом; А.А. Алексеев, в общем плане Н.И. Лазаревский, Л.И. Петражицкий — в России. Наиболее активным сторонником данной теории был К.Н. Соколов, который обосновал свой подход к правовой природе парламентаризма. Его базой являлась психологическая теория права, которая определяла основой общества, права, государства индивидуальную и коллективную психику людей.

Весьма плодотворной была разработка за рубежом института ответственности министров, и в первую очередь парламентской — одного из основополагающих институтов парламентаризма. Он связывался в целом с введением на практике конституционного строя. Однако ряд государств перешли к такой ответственности и без этого. К таковым относятся Россия с 1802 г., Пруссия с 1808 г. Родоначальником теории в данной области был Б. Констан. Его подход состоял в разделении исполнительной

⁸ См.: *Stahl Fr.J.* Die Philosophy des Rechts nach geschichtlicher Ansicht. B. 11. Heidelberg: J.C.B. Mohr, 1830. S. 373, 374.

⁹ См.: *Austin J.* Lectures on Jurisprudence or of The Philosophy of Positive Law. 3rd ed. London, 1869. P. 88, 89, 273–275.

власти на две самостоятельные власти — королевскую власть и власть министерскую. Выделялась и специальная ответственность, инициатором возбуждения которой и судьей выступал парламент, его палаты, и предмет которой — «деяния министров, совершенные ими в пределах закона, но оказавшиеся гибельными для государства и вредными для граждан, если их не требовало общее благо»¹⁰. Впоследствии данной теории придерживалось большое количество ученых — Л. Гофман, Л. Фон Штейн. А Шербюлье и др.

Теории конца XIX — начала XX в. основывались на том, что специальная ответственность министров исходит из статуса, позиций самой министерской должности в условиях конституционного государства. Главным ее выразителем выступал Т. Писториус¹¹. Суть его подхода состоит в том, что министерская ответственность основывается на институте государственного права. В качестве объекта здесь выступает правонарушение — нарушение основного закона. Отсюда дело общих судов — ответственность за незаконные деяния за исключением нарушений конституции; интерпелляций, постановлений, жалоб палат и др. — нецелесообразные деяния путем политической ответственности министров.

Достаточно глубоко и всесторонне здесь был разработан в первую очередь немецкими учеными вопрос о видах министерской ответственности. Позиции были высказаны самые различные. Например, министерская ответственность подразделялась на моральную и правовую. Последняя на уголовную и гражданскую; моральная — на политическую и парламентскую. В принципе предполагали и государственную, правовую ответственность (Т. Писториус). На основе того, перед кем была ответственность — перед парламентом, монархом, различными судебными органами (Г.Ф. Фриш). В наследство от Запада отечественной теории был оставлен и вопрос о характере политической ответственности при ответственности министров в судебном порядке обозначать ее термином «юридическая». С точки зрения немецких исследователей, политическая ответственность здесь не представляет собой правового института. Английские, французские ученые, правда, весьма туманно, выступали против этого. Отсутствовало какое-либо здесь четкое обоснование.

В качестве основы, исходных положений отечественной теории парламентаризма следует рассматривать и определенные достижения в данной области русской правовой науки. Это относится в первую очередь к разработке во второй половине

XIX — начале XX в. в России проблематики представительства, народного представительства. Это нашло свое выражение в трудах известного ученого-юриста Б.О. Чичерина. Особо отметим здесь его монографию «О народном представительстве», вышедшую в 1899 г. Вопросы парламентаризма, правда, в основном в описательном плане, были в поле зрения отечественных ученых во второй половине XIX — начале XX в. в связи с анализом, характеристикой государственного строя ряда зарубежных стран, и прежде всего Великобритании, Бельгии, США, Франции.

Важнейшим результатом реформ, проводившихся в ходе буржуазно-демократической революции в России 1905–1907 гг., стало создание впервые двухпалатного парламента. Изменяется позиция Государственного совета — он стал фактически верхней палатой парламента. Одна его часть — это выборные члены. Они избирались в различном порядке, от различных слоев населения сроком на девять лет. Другая часть назначалась императором. Она была несменяемой. Государственному совету предоставляются значительные полномочия. Прежде всего в правотворчестве — одобрение новых законов, законодательная инициатива. Он осуществлял также определенную административную, судебную деятельность. Важное значение имело и его право запроса к министрам, главноуправляющим. Это касалось также и незаконных действий подчиненных им лиц. Государственный совет в лице его канцелярии выполнял полномочия, связанные с разработкой, изданием Свода законов, Полного собрания законов. Это относилось и к местным узаконениям Российской Империи.

Особо важное, судьбоносное значение имело создание верховного народного представительства, второй палаты российского парламента в лице Государственной думы. Ее численный состав 442 человека. Еще четыре члена от населения Финляндии вводятся в 1910 г. Формирование состава Думы первоначально регулировалось Положением о ее выборах 1905 г., в соответствии с которым избирается ее первый и второй состав; далее — Положением о ее выборах 1907 г. Активное право предоставлялось всем лицам, оплачивающим какой-либо имущественный налог; всем крестьянам, приписанным к сельским обществам; рабочим, служащим заводов, фабрик, железнодорожных мастерских, где общее число рабочих мужчин было не менее 50 человек. Ряд категорий лишались активного избирательного права. Например, женщины, лица моложе 25 лет, учащиеся учебных заведений. Аналогичным было и пассивное избирательное право. В результате более половины взрослого населения были лишены активного, пассивного избирательного права. Прямые выборы проводились в городах, для большинства избирателей они были двухзвенными, для рабочих, мелких уездных землевладельцев — трехзвенными, для

¹⁰ Constant B. Cours de politique constitutionnelle // De la responsabilité des ministres. Paris, 1815. P. 405, 409, 425.

¹¹ См.: Pistorius T. Die Staatsgerichtshofe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht. Tübingen, 1891. S. 164, 165.

крестьян — четырехзвенными. Голосование в подавляющем большинстве стадий было тайным.

К полномочиям Государственной думы были отнесены вопросы, касающиеся принятия законов, штатов, их изменения, отмены, дополнения приостановки; государственная роспись доходов, расходов (право рассмотрения, утверждения сметы на предстоящий бюджетный период) вместе с финансовыми сметами министерств, главных управлений; отчет исполнения государственной росписи; отчуждения части государственных доходов, имущества, которые утверждаются императором; переустройства дорог за счет казны; учреждение компаний по акциям, когда встает вопрос об изъятии из действующего закона; дела, направленные в Думу императором. Главенствующую роль играла законодательная деятельность Государственной думы. Здесь она имела право вносить поправки в рассматриваемые ею законопроекты, отвергать их. Субъектами законодательной инициативы были император, министры, главноуправляющие, члены Государственного совета, члены Государственной думы. Обратим внимание на важное для рассматриваемой нами проблематики — праве Государственной думы обращения к министрам, главноуправляющим отдельными частями, которые подчинены Правительствующему Сенату с запросом. Он должен был касаться их действий, действий подведомственных им лиц, учреждений представляющих незаконными. При этом к запросу предъявлялись определенные требования: письменная форма, подпись не менее 30 членов Государственной думы.

Таким образом, создание в России парламента, и прежде всего верховного народного представительства в лице Государственной думы, имело огромное значение. С установлением новой формы правления в России — конституционной монархии, продолжением существования самодержавия возникли, начали свое функционирование, развитие представительные учреждения. Это важнейшие составные правового, конституционного государства, практического конституционализма. Это и начало реального функционирования в России последнего. Практическая деятельность Государственной думы в дальнейшем носила сложный во многом противоречивый характер. Один из важнейших показателей этого, ее четырехкратный роспуск царем.

Все это стало и основой, важнейшими источниками для дальнейшего развития отечественной теории парламентаризма. В период конституционной монархии особое место здесь отводилось анализу, учету российской специфики в данной области. Особо отметим то, что сопоставление с разработками западных ученых, главным образом Англии, Германии, США, Франции, свидетельствует о более широком использовании у нас прежде всего исторического и сравнительного методов, что давало

возможность более широкого и всестороннего исследования наисложнейших научных проблем. Более разнообразным у нас был и охват теоретических вопросов парламентаризма.

Немаловажен и тот факт, что российскими учеными-государствоведами в период конституционной монархии были представлены ряд новых подходов, выводов, решений, позиций по рассматриваемой проблематике. Мы уже отмечали их особый вклад в разработку понятия «парламентаризм», чего реально не было в зарубежной науке; фактически своей собственной теории о правовой природе парламента, основанной на психологической теории права, автор которой К.Н. Соколов. Выделим в качестве примера и ряд конкретных позиций отечественных ученых, представляющих большую научную ценность, актуальность и ныне. Это в первую очередь весьма удачное обоснование преимуществ парламентаризма через основные политические показатели парламентского строя, вычленения того что парламентаризм нельзя рассматривать как смешение властей. Он представляет собой режим относительного смягчения разделения властей, обеспечивающий самостоятельность высшего законодательного органа и правительства (Н.К. Соколов). Обратим внимание на положение о том, что функция участия парламента в управлении служит делу укрепления связи между парламентом и правительством. В упорчении в государстве парламентаризма виделась большая солидарность его министров (С.А. Котляревский).

Много внимания уделялось тесно примыкающему к парламентаризму институту ответственности министров, и в первую очередь парламентской ответственности. Здесь указание на то, что она основывается на том, что министерская должность соединяет в себе три главные стороны — министра в качестве высшей административной инстанции, особого конституционного органа, высшего политического фактора (А.А. Жилин). Характеризовалось и отличие парламентской ответственности от судебной сути, которой сводится к тому, что парламентская ответственность предполагает целесообразность действий министра и когда в большинстве случаев отвечает один министр, нарушивший закон или ответственности подлежит все министерство как единое целое, обязанное перед нижней палатой известной политической программой (С.А. Корф). Разрабатывалась теория дуалистического государства, к которым относились те государства, в которых самой их организацией государственной власти образуется дуализм, отрицание обязательного единства (В.В. Ивановский).

Обратим внимание и на отношение к будущему парламентаризма. Прежде всего он ни в коей мере не трактовался как самый лучший, универсальный вариант. Ему отводилась промежуточная роль в процессе развития государства, его возможное отсутствие,

необязательность. Парламентаризм связывался исключительно с теми государствами, которые основывались на демократии, на представительной ее форме. В конечном счете будущее парламентаризма связывается с его отмиранием, с моментом, когда он завершит выполнение своей исторической роли. Его место должна занять какая-то более совершенная политическая, государственно-правовая форма (Н.К. Соколов).

После Февральской революции 1917 г. прекратил свое существование отечественный парламент, российский практический парламентаризм. Вместе с тем в дальнейшем ряд политико-правовых решений, мероприятий в той или иной мере были связаны с данным институтом. Это прежде всего деятельность по подготовке, принятию в сентябре 1917 г. Положения о выборах в Учредительного собрания. Это был акт достаточно высокого уровня, в значительной мере более демократичный по сравнению с аналогичными избирательными законами зарубежья. Предполагаемое Учредительное собрание можно характеризовать как орган парламентского типа, который наделялся полномочиями по решению важнейших вопросов. Данный орган начал свою работу 5 января 1918 г., уже после событий Октября 1917 г. Он в большинстве своем не поддержал советскую власть, реально выступил против нее. В соответствии с Декретом ВЦИК, принятым в ночь с 6 на 7 января 1918 г., Учредительное собрание было распущено.

Вопросы парламентаризма нашли свое отражение в документах Особой комиссии по составлению проекта Основных законов Российской республики, действовавшей до Октября 1917 г. Она смогла обсудить пять из восемнадцати титулов. Комиссия не определила четкую структуру конституции, а констатировала лишь перечень урегулирования ею вопросов. К ним, в частности, были отнесены: народное представительство; двухпалатность; иммунитет, содержание членов палат, совместимость с государственной службой, сессии, роспуски, конституирование, публичность; организация администрации, министры, их значение, ответственность министров, отношение к палатам; Совет Министров; компетенция законодательных учреждений. Все это вопросы в большей или меньшей мере относятся к парламентаризму, наличие которого, следовательно, предполагалось в новом государстве.

Отметим и деятельность в период с 20 сентября по 25 октября 1917 г. Временного Совета Республики. Он состоял из представителей земского и городского самоуправления. Его статус — совещательный орган при Временном правительстве. Главная задача — обсуждение законодательных предложений, по которым Правительство хотело иметь заключения; подготовка собственных законодательных предложений, передаваемых затем в Правительство. Временный Совет нельзя отнести к полноценному

парламенту, хотя он и имел его определенные элементы. Это непрерывность, публичность заседаний; фракции, комиссии в структуре; неприкосновенность членов Совета и получение ими жалования за работу в данном органе.

Существенно, кардинально меняется отношение к парламентаризму в период социализма — полное его отрицание, отказ от него. На это была направлена и вся теоретическая мысль. Центральное место здесь занимает жесткая критика парламентаризма в капиталистических государствах.

С 1992 г. Российская Федерация вступает в новый социально-экономический период. Он характеризуется, в частности, обращением, возвращением к ряду категорий, институтов из прошлого нашей страны, имеющих место и за рубежом, и подтвердивших, прежде всего на практике, свою необходимость, жизненность. Это в полной мере относится к парламентаризму. Начался процесс его возрождения. Истоки современного российского парламентаризма все те же, и в первую очередь богатейший отечественный дореволюционный практический и теоретический опыт в данной области. Ярким свидетельством этого являются и Поправки к Конституции РФ 2020 г. Их характер, сущность, объем свидетельствуют о том, что мы сегодня имеем фактически новую редакцию Конституции РФ 1993 г.

Одна из их основных целей данных Поправок — более полное, рельефное отражение в Конституции РФ исторических идеалов, традиций российского общества, государства. Они направлены и на усиление верховенства парламента, совершенствование парламентаризма. Так, в отечественной научной литературе, в частности, отмечается, что установленная поправками «решающая роль парламента в назначении большинства федеральных министров, не характерная для государств с президентской формой правления, усиливает начала парламентаризма и народного представительства в России»¹². Это нашло свое выражение, например, в расширении полномочий Федерального Собрания по формированию Правительства РФ. Государственная Дума имеет право утверждения его Председателя, заместителей последнего, федеральных министров исключая тех, руководство которыми осуществляет Президент РФ. Президент РФ консультируется с Советом Федерации в связи с назначением руководителей силовых федеральных органов исполнительной власти. Существенно повышается и роль важнейшей составной парламентаризма, весьма мощной, эффективной функции парламента — контрольной.

¹² Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 135.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гранкин И. В. Сущность российского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 27.
2. Козлова К. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учеб. 4-е изд. М., 2010. С. 410.
3. Латкин В. Н. Земские соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западноевропейскими учреждениями. СПб., 1885. С. 281, 282.
4. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013. С. 15, 16.
5. Парламентское право: учеб. / под ред. О. Н. Булакова. М., 2006. С. 59.
6. Рожков Н. Происхождение самодержавия в России. 2-е изд. Пг., 1923. С. 17.
7. Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентского строя. СПб., 1912. С. 71, 411, 425, 432.
8. Хабриева Т. Я., Клишас А. А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М., 2020. С. 135.
9. Шульженко Ю. Л. Отечественный конституционализм. Историко-юридическое исследование. М., 2010. С. 15.
10. Шульженко Ю. Л. Российская теория парламентаризма. М., 2018. С. 3.
11. Austin J. Lectures on Jurisprudence or of The Philosophy of Positive Law. 3rd ed. London, 1869. P. 88, 89, 273–275.
12. Constant B. Cours de politique constitutionnelle // De la responsabilite des ministers. Paris, 1815. P. 405, 409, 425.
13. Pistorius T. Die Staatsgerichtshofe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht. Tübingen, 1891. S. 164, 165.
14. Stahl Fr. J. Die Philosophye des Rechts nach geschichtlicher Ansicht. B. 11. Heidelberg: J.C.B. Mohr, 1830. S. 373, 374.

Сведения об авторе

ШУЛЬЖЕНКО Юрий Леонидович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

REFERENCES

1. Grankin I.V. The essence of Russian parliamentarism // Constitutional and Municipal Law. 2005. No. 4. P. 27 (in Russ.).
2. Kozlova K.I., Kutafin O.E. Constitutional law of Russia: textbook. 4th ed. M., 2010. P. 410 (in Russ.).
3. Latkin V.N. The Zemsky Sobor of Ancient Russia, their history and organization in comparison with Western European institutions. SPb., 1885. P. 281, 282 (in Russ.).
4. Parliamentary Law of Russia / ed. by T. Ya. Khabrieva. M., 2013. P. 15, 16 (in Russ.).
5. Parliamentary Law: textbook / ed. by O.N. Bulakov. M., 2006. P. 59 (in Russ.).
6. Rozhkov N. The origin of autocracy in Russia. 2nd ed. Pg., 1923. P. 17 (in Russ.).
7. Sokolov K.N. Parliamentarism. Experience in the legal theory of parliamentary government. SPb., 1912. P. 71, 411, 425, 432 (in Russ.).
8. Khabrieva T. Ya., Klishas A.A. Thematic commentary on the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020, No. 1-FCL “On improving the regulation of certain issues of organization and functioning of public authority”. M., 2020. P. 135 (in Russ.).
9. Shulzhenko Yu. L. Domestic constitutionalism. Historical and legal research. M., 2010. P. 15 (in Russ.).
10. Shulzhenko Yu. L. Russian theory of parliamentarism. M., 2018. P. 3 (in Russ.).
11. Austin J. Lectures on Jurisprudence or of The Philosophy of Positive Law. 3rd ed. London, 1869. P. 88, 89, 273–275.
12. Constant B. Cours de politique constitutionnelle // De la responsabilite des ministers. Paris, 1815. P. 405, 409, 425.
13. Pistorius T. Die Staatsgerichtshofe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht. Tübingen, 1891. S. 164, 165.
14. Stahl Fr. J. Die Philosophye des Rechts nach geschichtlicher Ansicht. B. 11. Heidelberg: J.C.B. Mohr, 1830. S. 373, 374.

Authors' information

SHULZHENKO Yuri L. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, chief researcher, Acting Head of the Sector of the Constitutional Law and Constitutional Justice of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenska str., 119019 Moscow, Russia

«ЗАБЫТЫЙ» ЮРИДИЧЕСКИЙ ВУЗ: ИНСТИТУТ КРАСНОЙ ПРОФЕССУРЫ СОВЕТСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И ПРАВА (1931–1938 гг.)

© 2022 г. К. П. Краковский

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, г. Москва*

E-mail: frelena@mail.ru

Поступила в редакцию 20.07.2021 г.

Аннотация. Статья посвящена не изученной ранее странице истории отечественного юридического образования – организации и функционированию в 1930-е годы Института красной профессуры советского строительства и права. Освещаются вопросы истории предшественника ИКП ССiП – правового отделения Института красной профессуры в 1924–1931 гг., а также ключевые вопросы истории ИКП ССiП в 1931–1938 гг.: его организация, структура, преподавательский состав, студенты, учебный процесс, распределение выпускников и др.

Ключевые слова: Институт красной профессуры советского строительства и права, Коммунистическая академия, юридическое образование.

Цитирование: Краковский К.П. «Забытый» юридический вуз: Институт красной профессуры советского строительства и права (1931–1938 гг.) // Государство и право. 2022. № 3. С. 173–185.

Статья написана преимущественно на основе материалов архивов – Государственного архива Российской Федерации и Российского государственного архива социально-политической истории. Автор выражает благодарность сотрудникам этих архивов за помощь в работе.

DOI: 10.31857/S102694520019386-5

“THE FORGOTTEN” LAW UNIVERSITY: INSTITUTE OF THE RED PROFESSORSHIP OF SOVIET CONSTRUCTION AND LAW (1931–1938)

© 2022 K. P. Krakovskiy

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow

E-mail: frelena@mail.ru

Received 20.07.2021

Abstract. The article is devoted to a previously unexplored page in the history of domestic legal education – the organization and functioning of the Institute of the Red Professorship of Soviet Construction and Law in the 1930^s. The article highlights the issues of the history of the predecessor of the IRP SSiP – the legal department of the Institute of the Red Professorship in 1924–1931, as well as key issues of the history of the IRP SSiP in 1931–1938: its organization, structure, teaching staff, students, the educational process, the distribution of graduates, etc.

Key words: Institute of the Red Professorship of Soviet Construction and Law, Communist Academy, legal education.

For citation: Krakovskiy, K.P. (2022). “The forgotten” law university: Institute of the Red Professorship of Soviet Construction and Law (1931–1938) // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 173–185.

The article is written mainly on the basis of materials from archives – the State Archive of the Russian Federation and the Russian State Archive of Socio-Political History. The author expresses gratitude to the staff of these archives for their help in his work.

Как советская¹, так и российская² историография истории Института красной профессуры (далее – ИКП), коммунистического вуза, открытого в 1921 г. с целью подготовки преподавателей общественных наук для вузов, а также работников для научно-исследовательских учреждений, центральных партийных и государственных органов, достаточно обширна. Исследованы как общие вопросы организации и деятельности Института, так и проблемы подготовки специалистов отдельных наук (историков³, экономистов⁴, философов⁵). Увы, история подготовки юристов (ученых и практиков для государственного аппарата) в ИКП оказалась вне внимания не только историков, но и представителей юридической науки⁶.

Между тем интерес к ней усиливается, если вспомнить, что Институт красной профессуры существовал как единое учебное заведение с несколькими

отделениями только 10 лет. В 1931 г. произошло его разделение на 10 самостоятельных институтов, один из которых – Институт советского строительства и права (ИКП ССиП), работавший до начала 1938 г., – юридический вуз с весьма любопытной историей.

Непосредственным предшественником этого Института было правовое отделение ИКП. У него тоже была непростая судьба. Оно было открыто не в 1921 г., как остальные отделения ИКП (в связи со слишком малым числом записавшихся – три-четыре человека), а лишь в апреле 1924 г. Да и тогда на отделении учились всего пять слушателей, и был только один преподаватель – Е. Б. Пашуканис⁷. Само отделение располагалось вместе с другими отделениями ИКП в здании бывшего Катковского лицея⁸ на Остоженке, д. 53. Там же впоследствии работал ИКП ССиП.

Впрочем, и в дальнейшем правовое отделение испытывало дефицит слушателей и было едва ли не самым малочисленным по составу⁹. Идея скорого «отмирания права», прочно закрепившаяся в сознании молодежи того времени, работала против набора на правовое отделение.

Учебный план на правовом отделении был следующим. На первом курсе преподавалась общая теория права и государства (рук. Е. Б. Пашуканис) и теория политической экономии (рук. Н. Поздняков). На втором курсе – история революционных моментов в развитии институтов права (рук. Е. Б. Пашуканис) и история философии права (рук. И. П. Разумовский¹⁰). На третьем курсе изучались проблемы права и государства в переходный период (темы по специализации – государственное, гражданское, уголовное право

¹ См.: *Гвоздев Б. И.* К 50-летию образования Института красной профессуры // Вопросы теории и методов идеологической работы. М., 1972. Вып. 1; *Леонова Л. С.* Исторический опыт КПСС по подготовке партийных кадров в партийных учебных заведениях: 1917–1975. М., 1979; Исторический опыт КПСС по подготовке партийных и государственных кадров в высших партийных учебных заведениях. М., 1989. Ч. 1.

² См.: *Козлова Л. А.* Институт красной профессуры (1921–1938 годы). Историкографический очерк // Социологический журнал. 1994. № 1; *Никуленкова Е. В.* Оценка текущей работы слушателей Института красной профессуры в 1920-е гг. // Вестник ЛГУ им. А. С. Пушкина. 2014. Т. 4. Вып. 3; *Ее же.* Структура и руководство Института красной профессуры в 1920-е годы // Вестник ЛГУ им. А. С. Пушкина. 2015. Т. 4. № 3; *Долгова Е. А.* Преподавательское сообщество Института красной профессуры в 1930-е годы // Социологический журнал. 2018. Т. 24. № 4; *Ее же.* Институт красной профессуры (1921–1928) как инвестиционный проект // Советский проект. 1917–1930-е гг.: этапы и механизмы реализации: сб. науч. тр. Екатеринбург, 2018; *Груздинская В. С., Метель О. В.* Институт красной профессуры: проблемы институционального строительства (1921–1923 гг.) // Вестник Томского гос. ун-та. 2018. № 426; *Долгова Е. А.* Слушатели Института красной профессуры: рекрутирование, академическое движение, трудоустройство // Социологический журнал. 2020. Т. 26. № 1.

³ См.: *Соловей В. Д.* Организация учебного процесса и подготовка кадров историков в Институте красной профессуры (1930–1938) // История СССР. 1986. № 6; *Никуленкова Е. В.* Историческое отделение Института красной профессуры в 1920-е гг. // Новейшая история России. 2014. № 1. С. 108–123; *Ее же.* Подготовка кадров историков в Институте красной профессуры в 1920-е годы // Вестник ЛГУ им. А. С. Пушкина. 2015. Т. 4. № 4.

⁴ См.: *Никуленкова Е. В.* Подготовка экономистов-марксистов в Институте красной профессуры в 1920-е годы // Социологический журнал. 2018. № 4; *Ее же.* Подготовка экономистов-марксистов в Институте красной профессуры в 1920-е годы // Вестник РязГу им. С. А. Есенина. 2018. № 4.

⁵ См.: *Долгова Е. А.* Философия в Институте Красной Профессуры (1921–1938 гг.): институциональное оформление, методика преподавания, слушатели, профессура // История философии. 2018. Т. 23. № 2.

⁶ Едва ли не единственное упоминание вскользь об этом см.: *Савенков А. Н.* Государство. Право. Институт: 95 лет истории в лицах // Государство и право. 2020. № 3. С. 11.

⁷ О нем см.: *Ратнер Л. И.* Жизненный путь Евгения Брониславовича Пашуканиса (1891–1937 гг.) // Пашуканис Е. Б. Избр. произ. по общей теории права и государства. М., 1980. С. 237–245; *Нерсесянц В. С., Лапаева В. В.* Пашуканис Евгений Брониславович // Правовая наука и юридическая идеология России: энциклопедический словарь биографий / отв. ред. В. М. Сырых. М., 2011. Т. 2 (1917–1964). С. 576–584; *Кроткова Н. В.* Журналу «Государство и право» – 85 лет // Государство и право. 2012. № 4. С. 12, 13; *Клеандров М. И., Кроткова Н. В.* Нам – 95 лет // Государство и право. 2022. № 2. С. 8–11. DOI: 10.31857/S102694520018751-7

⁸ Ныне его занимает Дипломатическая академия МИД России.

⁹ Так, в 1926 г. на отделение не был принят ни один слушатель. В 1927 г., когда были предприняты дополнительные усилия по привлечению слушателей на правовое отделение, на него поступили четыре слушателя и четыре вольнослушателя (см.: *Дзенис О.* О правовом отделении Института красной профессуры // Революция права. 1929. № 2. С. 157, 158).

¹⁰ *Разумовский Исаак Петрович (1893 – ?)*, известный философ-марксист, автор одного из первых советских курсов исторического материализма. С 1925 г. – в Коммунистической академии. Входил в состав редколлегии журнала «Революция права» (ныне – «Государство и право» Российской академии наук) (см. об этом: *Кроткова Н. В.* Указ. соч. С. 11; *Клеандров М. И., Кроткова Н. В.* Указ. соч. С. 9).

и т.д.). На четвертом курсе (после перехода в 1924 г. всего ИКП на четырехлетнее обучение) слушатели работали над диссертацией. По каждому предмету каждый слушатель обязан был представить доклад и не менее двух раз выступить в качестве оппонента.

Через несколько лет, сравнивая работу правового отделения ИКП и ИКП ССиП, руководитель последнего критиковал постановку учебной работы первого, прежде всего за отсутствие специализации слушателей, программ курсов (их заменяли схемы только с наименованием тем и с небольшим списком литературы). Но главная претензия касалась идеологической составляющей: «сильнейшее влияние “деборинщины” (профессор философии ИКП А.М. Деборин) и “рубинщины” (профессор политэкономии И.И. Рубин)», взгляды которых в 1930-е годы подверглись критике. В программе по философии для юристов речь шла о Спинозе, Руссо, Канте, Гегеле, но не было марксизма, его ленинского этапа, но, конечно, самое страшное, — совершенно не рекомендовались к изучению работы И.В. Сталина¹¹.

Очевидно, что вышеприведенный мизерный «размах» работы и скромная результативность правового отделения ИКП не обеспечивали потребностей подготовки кадров ученых-юристов. В связи с этим состоялось обсуждение данного вопроса на совместном заседании секции права и государства Коммунистической академии и коллегии Наркомата юстиции РСФСР. Последняя приняла специальное постановление¹², в котором предусматривался ряд мер по обеспечению нужного количества кандидатов для поступления в ИКП на правовое отделение. Их предполагали черпать из числа высококвалифицированных работников органов юстиции (помощников краевых и губернских прокуроров, председателей и членов губернских судов и т.п. категорий работников юридических институтов). В постановлении также отмечался интересный факт: слушателей не привлекала специализация по трудовому, земельному, уголовному праву, зато избыточно многие желали специализироваться по международному праву.

В результате таких титанических усилий в 1928 г. по стране набрали 34 кандидата, из которых по конкурсу было принято восемь человек, еще пять человек дало подготовительное отделение ИКП. Итого — поток в 13 слушателей¹³.

Первый выпуск правового отделения состоялся только в 1927 г. — всего пять человек. Такое положение на «идеологическом правовом фронте» не

¹¹ См.: Докладная записка директора ИКП ССиП Бермана в ЦК ВКП(б) об учебном плане ИКП ССиП в 1928—29 и 1932—33 гг. // ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. Л. 61—63.

¹² См.: Революция права. 1928. № 3.

¹³ См.: Дзенис О. Указ. соч. С. 157.

могло удовлетворять руководство страны, обеспокоенного, как с тревогой отмечалось в одном официальном документе, активностью в юридической литературе и в государственных учреждениях «буржуазных профессоров» Котляревского, Ключникова, Дурденевского, Игнатъева, Понтович и др.¹⁴ С разделением в 1931 г. единого ИКП на 10 самостоятельных институтов (в т.ч. Институт советского строительства и права) связывали значительное увеличение числа слушателей-юристов. Увы, и эта надежда не оправдалась.

Институт советского строительства и права.

Итак, ИКП советского строительства и права выделился из состава «объединенного» ИКП в 1931 г. и был объединен, как и другие институты ИКП, с аналогичными секциями Коммунистической академии на основании постановления ЦК ВКП(б) от 15 марта 1931 г. «О работе Комакадемии»¹⁵, а также последовавшего за партийным постановлением Президиума ЦИК СССР от 10 августа 1931 г. Так, в частности, образовался ИКП по истории¹⁶, советскому строительству и праву (*из Института советского строительства и права Коммунистической академии и отделения советского строительства ИКП*)¹⁷ с весьма замысловатой системой «двойного» управления со стороны Коммунистической академии (курировала вопросы научно-исследовательской деятельности) и ИКП (отвечал за учебную часть).

Разъясняя смысл и назначение этих метаморфоз, «Вестник Коммунистической академии»¹⁸ писал: «Это, с одной стороны, дает Комакадемии в лице икапистов кадры для участия в научно-исследовательской работе и, тем самым, будет содействовать оживлению этой работы, а с другой стороны, поможет большей актуализации самой учебной работы (в ИКП. — К.К.)»¹⁹.

Директором ИССиП был утвержден Е.Б. Пашуканис (одновременно он был заместителем руководителя Коммунистической академии), его заместителями Я.Л. Берман (по научно-исследовательской работе) и М.Н. Доценко (по учебной работе).

¹⁴ См.: Ратнер Л. Подготовка кадров в Институте красной профессуры советского строительства и права (Новые методы и содержание работы ИКП ССиП) // Сов. государство. 1935. № 3. С. 116.

¹⁵ См.: ГАРФ. Ф. 7668. Оп. 1. Д. 327. Л. 46—49, 62—63.

¹⁶ Впоследствии Институт истории ИКП отпочковался от ИКП ССиП.

¹⁷ См.: ГАРФ. Ф. 7668. Оп. 1. Д. 327. Л. 6—7.

¹⁸ См. об этом, напр.: Кроткова Н.В. Отражение становления советского права и государственного аппарата в юридических журналах первых десятилетий Советской власти // Право и государство: теория и практика. 2018. № 2. С. 79.

¹⁹ Вестник Коммунистической академии. 1934. № 4. С. 10.

Однако уже через год (в 1932 г.) все «научно-отраслевые» институты бывшего ИКП были выведены из состава Коммунистической академии, признаны самостоятельными и становились непосредственно подведомственными Президиуму ЦИК СССР с руководством ими через Комитет по заведыванию учеными и учебными учреждениями ЦИК СССР²⁰.

В таком статусе теперь уже самостоятельный ИКП ССиП работал до его закрытия в 1938 г. и готовил преимущественно для советского и партийного аппарата высококвалифицированных теоретических работников в государственно-правовой сфере.

Выступая на совещании руководителей юридических вузов 10 октября 1932 г. с докладом «Постановление ЦИК СССР о высшей школе и задачи преподавания советского строительства и права в вузах», руководитель ИКП ССиП Я.Л. Берман в духе времени и традиций классового подхода подчеркнул, что подготовка советского юриста принципиально отличается от обучения буржуазного юриста: это должен быть «марксистски мыслящий, марксистски подготовленный» специалист, только на основе этого мировоззрения возможно изучение как советского, так и буржуазного права²¹. Именно этот принцип лежал в основе всей учебной и научной работы ИКП ССиП.



Яков Леонтьевич Берман
(1888–1937)²³

Забегая вперед, следует сказать, что в июле 1936 г. руководство ИКП ССиП обратилось в ЦК партии и Ученый комитет по вузам с предложением об изменении названия «Институт советского строительства и права Института красной профессуры» на «Институт красной профессуры права», что, на его взгляд, соответствовало реальному профилю вуза: готовить высококвалифицированных

специалистов (для преподавания в соответствующих вузах, для научно-исследовательской работы) по всем отраслям права — государственного, административного, гражданского, уголовного, международного, т.е. не «неопределенного» «советского строительства», а знатока советского (и буржуазного) права²².

²⁰ См.: ГАРФ. Ф. 7668. Оп. 1. Д. 540. Л. 6–8.

²¹ См.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 61. Л. 1–25.

²² См.: там же. Д. 118. Л. 109.

²³ См. подр.: Ланаева В.В. Берман Яков Леонтьевич // Правовая наука и юридическая идеология России: энциклопедический словарь биографий / отв. ред. В.М. Сырых. Т. 2 (1917–1964). С. 93–96; см. также: Кроткова Н.В. Журналу

В результате согласования с высокими инстанциями вуз стал называться «Институт красной профессуры советского права».

По решению Политбюро ЦК партии в 1932 г. Институт красной профессуры советского строительства и права при ЦИК СССР возглавил известный ученый-юрист Я.Л. Берман²⁴, сочетавший научную и педагогическую работу с осуществлением правосудия на высокой судейской должности в Верховном Суде РСФСР (заместитель Председателя). Руководил ИКП ССиП до 1937 г., когда стал жертвой сталинских репрессий.

В июле 1937 г. временно исполняющим обязанности директора Института был назначен Михаил Абрамович Шнейдер (на тот момент слушатель ИКП ССиП)²⁵. Ему выпала печальная участь закрывать Институт спустя полгода после назначения.

Преподавательский состав. Преподаватели и слушатели ИКП ССиП распределялись по отделениям, которые, в свою очередь, делились на секции²⁶. В 1932–1933 учебном году всех слушателей во избежание излишней дробности специализации разделили на три отделения (советского строительства, правовое и международно-правовое), а преподавателей — по кафедрам, состав и название которых год от года изменялись. Приведем состав кафедр в 1932 г.:

кафедра по²⁷ теории советского государства — Берман, Дзенис, Алешин, Бочагов, Блинов;
кафедра по хозяйственному праву — Алешин, Берман, Войтинский, Гинцбург, Павлов, Суворов;
правовая кафедра — Волков, Челябинов, Клявс-Клявин, Алымов, Карин, Эпштейн, Якобашвили, Левшин;
кафедра уголовной политики — Кузьмин, Эстрин, Волков, Старовойтов, Малюков;
кафедра международного права — Пашуканис, Кауфман, Черняк²⁸.

Вот как распределялись лекционные курсы между преподавателями ИКП ССиП (1932–1933 уч. год)²⁹:

Я.Л. Берман — учение о советском государстве;
И.С. Войтинский — советское трудовое право;

«Государство и право» — 85 лет. С. 12; *Ее же*. Отражение становления советского права и государственного аппарата в юридических журналах первых десятилетий Советской власти. С. 73.

²⁴ См.: РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 880. Л. 9.

²⁵ См.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 197. Л. 1.

²⁶ См.: там же. Д. 18. Л. 15.

²⁷ В документах Института фигурировало именно такое наименование: «по теории...». В документах того времени предпочитали не указывать имя и отчество.

²⁸ См.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 51. Л. 1; Д. 52. Л. 7, 10, 18, 23–24.

²⁹ См.: там же. Д. 48. Л. 9–10.



*Евгений Брониславович
Пашуканис (1891–1937)*



*Илья Павлович
Трайнин (1887–1949)*



*Николай Иванович
Челяпов (1889–1938)*



*Иосиф Савельевич
Войтинский (1884–1943)*

Г.И. Волков – уголовная политика и право;
Л. Гинцбург – административное и хозяйственное право;

М.Н. Доценко – общее учение о государстве и праве;

О.П. Дзенис – история Советов;

Мишель – буржуазное гражданское и торговое право;

Е.Б. Пашуканис – международное право;

А.П. Павлов – советское земельное право;

Н.И. Челяпов – история политических учений;

С.И. Раевич – международное право.

Остальные преподаватели были задействованы на семинарах и других формах учебной работы.

Среди профессоров, работавших в разные годы в Институте, можно назвать ряд весьма неординарных личностей и ученых: прежде всего профессора Е.Б. Пашуканиса, профессора И.П. Трайнина (впоследствии (1939 г.) – академик АН СССР), он сочетал преподавание права с организацией советского кинопроизводства, был директором Московской кинофабрики «Совкино» в 1926–1930 гг.), профессора Н.И. Челяпова (одновременно был музыкальным деятелем, работал в Государственной академии искусствознания и был избран в 1933 г. председателем Союза советских композиторов), профессора И.С. Войтинского, лучшего в тот период знатока трудового права в стране³⁰.

Состав преподавателей Института в 1935–1936 гг. пополнился важными фигурами: курс уголовного права читал нарком юстиции СССР Н.В. Крыленко, а лекции по организации суда и судопроизводству Прокурор СССР А.Я. Вышинский³¹.

Репрессии 1937 г. затронули все профильные институты красной профессуры: особенно

³⁰ См.: Лушиников А.М. Иосиф Савельевич Войтинский: жизненный путь и научное наследие // Правоведение. 2003. № 5. С. 221–238.

³¹ См.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 118. Л. 35–36.

тяжелый удар (его можно назвать разгромом) был нанесен по ИКП философии. ИКП ССип пострадал несколько меньше, но не менее трагически (были расстреляны Е.Б. Пашуканис, Я.Л. Берман, Н.И. Челяпов, Л.И. Ратнер, Э.А. Клявс-Клявин; И.С. Войтинский насильственно «определен» в психиатрическую лечебницу в Казани, где и умер; преподаватель А.Ф. Герм-Швейцер, немец по национальности, был депортирован).

В сентябре 1937 г. в Институте остались работать всего четыре преподавателя-совместителя: С.А. Голунский³² из ВИЮН (судебное право), И.П. Трайнин из Института государственного права АН СССР (современный строй капиталистических государств), а также два выпускника ИКП – А.И. Денисов³³ (история государства и права) и С.С. Кравчук (советское государственное право), в последующем ставшие видными советскими учеными.

Все годы существования ИКП ССип его главной кадровой проблемой было то, что основной контингент его преподавателей работал здесь по совместительству. Это неудивительно, т.к. скромная аудиторная учебная нагрузка по предметам, а также немногочисленный состав слушателей не позволял обеспечить нагрузкой на полную ставку преподавателей отраслевых юридических дисциплин. Это же обстоятельство объясняло и постоянную текучку педагогических кадров.

³² Голунский Сергей Александрович (1895–1962) – известный советский ученый-юрист, специалист в области криминалистики и международного права. В 1959–1961 гг. – главный редактор журнала «Советское государство и право» (ныне – «Государство и право» Российской академии наук) (см. подр.: Кроткова Н.В. Журналу «Государство и право» – 85 лет. С. 15; Клеандров М.И., Кроткова Н.В. Указ. соч. С. 13, 14).

³³ См., напр.: Кроткова Н.В. Общая теория права: история и современное состояние. К 110-летию со дня рождения А.И. Денисова (1906–1984) // Государство и право. 2017. № 4. С. 107–125.

Таблица

Территория	Количество абитуриентов ИКП ССиП, которое необходимо наберовать	Территория	Количество абитуриентов ИКП ССиП, которое необходимо наберовать
Москва	20	Западная Сибирь	4
Московская область	10	Восточная Сибирь	4
Ленинград	6	Средняя Волга	4
Украина	10	Нижняя Волга	4
Средняя Азия	5	Закавказье	5
Урал	6	Северный край	2
Северный Кавказ	6	Белоруссия	2

Набор слушателей. В новообразованный Институт красной профессуры советского строительства и права планировался масштабный набор – 250 человек. Однако следует сразу оговориться, что эта цифра оказалась явно завышенной. Фактически ежегодный набор в ИКП ССиП был намного скромнее.

Принимались в ИКП ССиП только члены Коммунистической партии в возрасте не старше 35 лет, из числа руководящих работников партийно-советского аппарата и органов юстиции, имевших высшее образование (или имевшие знания в объеме вуза или коммунистического вуза, либо опыт советской или партийной работы на ответственных должностях) и состоявших членами ВКП(б) не менее шести лет (для колхозников и служащих – не менее восьми лет). Обязательной была рекомендация обкома (крайкома), республиканского ЦК.

При прочих равных условиях предпочтение в зачислении в ИКП ССиП отдавалось кандидатам, активно проявившим себя в период революции, на фронтах Гражданской войны, в массовой и организационной партийной и советской работе, в социалистическом строительстве (ударники, колхозники, рабочие корреспонденты)³⁴.

Интересно, что руководство Института, помня о существовавших проблемах с подысканием абитуриентов на правовом отделении ИКП, не пускало на самотек дело набора. Появились сотрудники с несколько неблагозвучным наименованием «вербовщики», которые подыскивали будущих абитуриентов ИКП ССиП: вели переговоры с вузами страны, посещали весьма разросшиеся разнообразные курсы для юристов, школы милиции, государственные учреждения и т.п.

Партийные органы устанавливали разверстку для набора в ИКП ССиП, анализ которой показывает намерения партии по укреплению

коммунистической профессуры вузов и госорганов территорий. Вот пример разверстки 1932 г.³⁵ (табл.).

Как видим, центр предполагал подготовку специалистов-юристов, вузовских работников и квалифицированных служащих высшей категории именно для себя. Увы, эти планы для «вербовщиков» часто оказывались нереальными, даже если цифры по разверстке были более низкими.

К примеру, в 1932 г. была установлена норма приема – 40 человек, выполнить которую не удалось. Мандатная комиссия рассмотрела 73 заявления и допустила к вступительным экзаменам только 43 человека. На коллоквиум явились из них только 25 человек, из которых были зачислены в ИКП ССиП всего 14 человек, поскольку остальные показали «весьма слабые знания и низкий уровень культуры» (например, не знали, кто такой Шекспир, кто автор пьесы «На дне»). К ним добавились семь человек из Института подготовки кадров. В итоге был зачислен 21 человек (19 мужчин и две женщины), две трети из которых были рабочего происхождения³⁶, т.е. в этой части Институт выполнял партийную установку.

В 1934 г. «вербовщики» вернулись ни с чем из Саратовской и Ростовской областей; по другим регионам с трудом набрали 45 человек, желавших поступать в ИКП ССиП. Но на экзамены приехали только 33, допустили к экзаменам 22, в итоге было зачислено всего шесть человек³⁷.

Чуть лучше были цифры набора 1935 г.: из 57 человек, набранных «вербовщиками», к экзаменам допустили 47, из которых явились на сдачу только 37, из них 31 человек был зачислен. Этот набор был самым интернациональным в истории ИКП – поступили слушатели 11 национальностей, в т.ч. один монгол³⁸.

³⁵ См.: Разверстка осеннего набора 1932 г. // Там же. Д. 48. Л. 60.

³⁶ См.: Докладная записка о приеме в ИКП ССиП в 1932 г. // Там же. Л. 11.

³⁷ См.: там же. Д. 100. Л. 5.

³⁸ См.: там же. Д. 118. Л. 1–2.

³⁴ См.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 35. Л. 1–2.

Интересно, что абитуриентов, желавших специализироваться по советскому строительству, земельно-колхозной и трудовой политике и праву, принимали в первую очередь, что неудивительно — шла массовая коллективизация, и на селе нужны были квалифицированные специалисты.

Зачисление проводилось на основании отбора предоставленных письменных работ по тематике, установленной Институтом. Все поступившие утверждались Мандатной комиссией ЦК³⁹. Позднее ввели устные вступительные экзамены в форме проверочно-испытательных конференций по теоретической экономии, философии, истории народов СССР, истории ВКП(б) и ленинизму. Обязательным было знание одного иностранного языка.

Представляет интерес вопрос о том, откуда приходили абитуриенты ИКП ССиП. В списках слушателей указывалось, с какого места работы они поступили в ИКП ССиП. Так, по общим спискам слушателей на 20 марта 1933 г. можно установить, что больше всего слушателей дала ИКП прокуратура (27 чел.), затем разного рода государственная служба — центральные и местные учреждения (25 чел.), на третьем месте стояли партийные органы (22 чел.). С судебно-следственной работы поступило 17 человек; буквально по несколько слушателей поступили в ИКП из других вузов (7 чел.), военной службы или службы в ОГПУ (по 4 чел.) и лишь трое — «от станка» (рабочие)⁴⁰, хотя рабочее происхождение было у многих слушателей. Большинство слушателей были активными участниками Гражданской войны.

Средний возраст слушателей был 30 лет и старше, т.е. это было поколение «нулевых годов» XX в., которое впоследствии называли «брежневское поколение» (родившиеся в это десятилетие составляли партийно-советскую элиту в период «застоя»). Больше половины из них имели высшее или неоконченное высшее образование, полученное еще в императорских университетах или уже при советской власти в коммунистических вузах.

Зачисление в Институт отнюдь не гарантировало его окончание, причем не только по учебным показателям. Свообразным «ударом» по студенческому коллективу всех отраслевых институтов ИКП стало направление в 1933—1934 учебном году большой группы студентов на работу в политотделы МТС совхозов и транспорта. В ИКП ССиП из 141 слушателя осталось всего 44 человека. В 1935 г. в ИКП ССиП было 18 преподавателей (по юридическим дисциплинам — девять) и 50 слушателей.

Согласно приказу от 23 сентября 1937 г. на 2-й курс перевели всего шесть слушателей отделения гражданского и уголовного права, а по отделению государственного права и того меньше (два человека). В свою очередь, на 3-й курс перешли 11 «совстроителей» и четверо «правовиков»⁴¹. На момент закрытия Института в нем обучалось всего 40 человек (1-й курс — 15, 2-й — 20, 3-й — пять).

На излете существования ИКП ССиП, в сентябре 1937 г., временно исполняющий обязанности директора Института М.А. Шнейдер, озабоченный слабым набором слушателей, написал письма Прокурору СССР А.Я. Вышинскому и наркому юстиции СССР Н.В. Крыленко, незадолго до того преподававшими в ИКП ССиП, в которых просил направить на учебу в Институт 8—10 кандидатов из числа судебных и прокурорских работников⁴². Истории не известно, помогли ли эти высокие чины: всего через четыре месяца, в январе 1938 г., Институт был закрыт, а еще через полгода расстрелян Н.В. Крыленко.

Учебная работа. Учебный план Института постоянно изменялся и совершенствовался. В 1935—1936 учебном году он выглядел следующим образом. На *первом курсе* читались общие для всех отделений курсы философии (диалектика и истмат), политэкономии и марксистско-ленинское учение о государстве и праве. Причем преподавание последнего в этом учебном году претерпело серьезные изменения: «вместо прежнего проблемного разреза оно давалось в историческом разрезе», от первобытного общества до борьбы с фашизмом за пролетарскую революцию⁴³. Каждый слушатель обязан был в течение учебного года сделать один письменный доклад, написать тезисы и не менее двух раз выступить на семинарах.

На *втором курсе* преподавались отдельно по отделениям курсы теории советского хозяйства, история политических учений (лекции и семинары), кроме того, учение о советском праве, профильные курсы советского права, история суда и процесса (для правового отделения) и история совстроительства, марксистско-ленинская теория пролетарского государства; диктатура пролетариата и советское государство (для отделения совстроительства).

На *третьем курсе* предметы у слушателей отделений различались принципиально: у *правового отделения* (делились по специализациям: криминалисты, хозяйственники и международники) — семинары по предметам специальности (уголовное право, хозяйственное право и организация

⁴¹ См.: там же. Оп. 2. Д. 80. Л. 3.

⁴² См.: там же. Оп. 1. Д. 167.

⁴³ См.: там же. Оп. 2. Д. 79. Л. 8.

промышленности, международное право и политика). На отделении советского строительства преподавались курсы «Основные проблемы советского строительства» и «Государственное устройство буржуазных стран»⁴⁴. Кроме того, все слушали лекции по судоустройству и процессу.

На международном отделении обучение на 1-м курсе было общим с другими отделениями, а вот дисциплины на 2-м и 3-м курсах принципиально отличались: на 2-м — международная политика (семинар), публичное и частное международное право (семинар), иностранное гражданское и торговое право (лабораторная проработка), теория советского хозяйства и 2-я пятилетка, история политучений, второй иностранный язык; на 3-м преподавалась история политучений, мировое хозяйство⁴⁵.

Первоначально учебная программа в ИКП ССиП отличалась избыточным теоретизированием, недостаточной связью с конкретикой социалистического строительства. Своеобразный «перелом» в структуре и содержании учебной работы произошел летом 1930 г., после очередного (XVI) съезда партии и «мудрых указаний» тов. Сталина на конференции аграрников-марксистов: программа обучения в ИКП ССиП стала более конкретной и «приближенной к жизни, социалистическому строительству и международной классовой борьбе».

В середине 30-х годов произошла вторая перестройка учебных программ в ИКП ССиП, которые были наполнены «исторической конкретикой» (появились такие предметы, как история правовых институтов и учений, история советского строительства, введение в советское право и государственный строй капиталистических государств).

Учебная нагрузка по предметам делилась на две части: аудиторная (с преподавателем) и самостоятельная; на последнюю выпадала львиная доля часов по предмету. Например, на уголовное право в 1935—1936 учебном году (Н.В. Крыленко) выделялось 1000 час., из которых лекции — 60 час., семинары — 50 час., классные занятия — 30 час., самостоятельная работа — 870 час. (87% учебного времени). Примерно такое же распределение учебного времени было по международному праву (Е.Б. Пашуканис) — соответственно 30, 50, 20, 900 час.⁴⁶

Придя к руководству Института летом 1937 г., М.А. Шнейдер с коллегами подготовил, по словам составителей, «принципиально новый учебный план», резко отличавшийся от прежних и направленный на усиление специализации слушателей. На 1-м курсе вместо четырех оставили две

дисциплины (история государства и права и история политучений). На 2-м курсе слушатели всех отделений должны были посещать лекции по общей теории советского социалистического права и курсу «государственный строй буржуазных стран», а также по две дисциплины по специализации (государственное, уголовное, гражданское и международное право соответственно). На 3-м курсе планировалось проведение семинаров по дисциплинам каждой специальности, а также чтение курсов административного права и судоустройства и судопроизводства⁴⁷. Увы, и это начинание осталось нереализованным.

Следует отметить, что преподаватели ИКП ССиП были весьма требовательны. Ведомости оценок, выставляемых на зачетах, показывают, что высший балл («хорошо») выставлялся весьма редко; обычно это были оценки «вполне удовлетворительно» и «удовлетворительно»⁴⁸.

На 2-м и 3-м курсах, кроме того, устанавливались минимумы вовлеченности каждого слушателя в учебную работу, сходные с требованиями 1-го курса.

Небольшое число слушателей позволяло руководству иметь детальную информацию об учебе каждого из них. На регулярных учебных совещаниях администрации с участием преподавателей детально разбирали учебу каждого слушателя, оценивались уровень докладов и тезисов, активность на семинарах, посещаемость и проч., т.е. каждый слушатель ИКП ССиП был, что называется, на виду и под неусыпным контролем.

Можем свидетельствовать, что научный уровень докладов нередко был очень высок⁴⁹.

Кроме того, на 1—3-м курсах изучался иностранный язык (преимущественно немецкий), а также проводились занятия по военной подготовке⁵⁰.

Основными формами учебных занятий в ИКП ССиП были лекции, самостоятельная проработка литературы на дому, совместная проработка тем, семинарские занятия. В документах ИКП

⁴⁴ См.: Объяснительная записка к учебному плану ИКП СП на 1937—1938 г. // Там же. Д. 168. Л. 10—11.

⁴⁵ См.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 50. Л. 24—25.

⁴⁶ К примеру, доклад слушателя П.Н. Галанзы на тему «Критика психологической теории права», кстати, получившего высокую оценку Е.Б. Пашуканиса, занимал 100 страниц (!) машинописного текста (см.: там же. Оп. 2. Д. 209. Л. 31—132). В семинаре Я.Л. Бермана слушатель-первокурсник А.И. Денисов, будущий светило советской юридической науки, выступил в июне 1935 г. с докладом по истории государства и права (текст — 75 машинописных страниц) (см.: там же. Оп. 1. Д. 127).

⁴⁹ Военная подготовка включала в себя как теоретическую подготовку (тактика боевых действий, методика политработы в Красной армии и т.п.), так и овладение практическими навыками применения оружия (револьвера, винтовки и др.) (см.: там же. Д. 18. Л. 17).

⁴⁴ Ратнер Л. Указ. соч. С. 119.

⁴⁵ См.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 35. Л. 3.

⁴⁶ См.: там же. Д. 123. Л. 1.

отмечалось, что «социалистическое соревнование и ударничество» были основными методами работы. Первоначально в ИКП ССип превалировал т.н. «бригадный метод» — на семинарах слушатели устраивали что-то вроде «мозгового штурма», во время которого трудно было оценить роль каждого, что, по мнению руководства, «вело к обезличке», снижало индивидуальную ответственность. В 1932 г. упразднили «бригады» как учебные единицы и начали учитывать индивидуальную работу каждого слушателя. Кроме того, практически по всем предметам ввели лекции, которые позволяли слушателям вникнуть в суть проблем, а также зачеты и переводные коллоквиумы.

При переводе с курса на курс слушатели проходили академическую проверку в виде коллоквиума. По факту, проверку проходили далеко не все, отсев слушателей был велик, но для Института репутация ведущего коммунистического вуза страны в области юридического образования была важнее⁵¹.

Интересно, что в учебном процессе Института упор делался на индивидуальную работу. Со 2-го курса к *каждому слушателю* назначался преподаватель — научный руководитель, который проверял его работу с научной литературой, руководил написанием слушателем докладов, рефератов и диссертации.

Для подготовки к текущим занятиям слушатели должны были прочитать в течение года по **20–25 тыс. страниц (!)** научной литературы. Научный руководитель регулярно проводил индивидуальные консультации, на которых проверял знание слушателем научной литературы.

Следует также сказать о заочно-консультационном отделении ИКП ССип, которое быстро превратилось, по сути, в курсы повышения квалификации для руководящих сотрудников советского аппарата, которые по вечерам (в свободное от работы время) занимались в Институте.

Практика. Как и до реорганизации 1931 г., на всех отделениях ИКП, в т.ч. правовом, обязательной была педагогическая и производственная практика слушателей. Они обязаны были преподавать общественные науки (не обязательно юридические!) в учебных заведениях столицы. Молодых «юристов-педагогов» можно было встретить в аудиториях Высшей школы милиции, Высших юридических курсов, Высших курсов советского строительства, Академии воздушного

флота, Менделеевского химико-технологического института, ВППШ ОГПУ, Мединституте и даже консерватории⁵².

Интересно, что Институт контролировал уровень педагогической работы своих слушателей. К примеру, в марте 1932 г. комиссия ИКП проверила преподавательскую работу слушателей в Московском институте советского строительства. Она отметила, что в целом слушатели «проводят правильно генеральную линию партии и связывают вопросы теории с практикой». Но, разумеется, не обошлось без критики идейных «ошибок»⁵³.

Слушатели ИКП ССип привлекались во время производственной практики к выполнению достаточно серьезных заданий, соответствовавших их специализации. Так, во время прохождения практики в 1931 г. слушатели участвовали в выполнении следующих заданий:

по линии ЦИК СССР: Харьков — участие в обследовании горсовета; Северный Кавказ — советская работа в национальном районе в связи со сплошной коллективизацией; Молдавская АССР — работа Советов в пограничной полосе;

по линии ВЦИК: Ленинград — изучение работы Ленсовета под углом зрения передачи оперативных функций массовым советским организациям и удешевления аппарата; Средняя и Нижняя Волга — изучение руководства Советами совхозного строительства;

по линии РКИ: Москва — улучшение госаппарата снабженческих организаций; договорные отношения в системе снабженческих организаций;

по линии Наркомата юстиции: Северный Кавказ — должностные преступления в районах сплошной коллективизации (обследование материалов товарищеских судов, областных судов, прокуратуры, уголовного розыска).

Слушатели международного отделения попадали на практику в Наркомат внешней торговли (изучение судебных дел, возникших в буржуазных судах по претензиям, предъявляемым к хозяйственным организациям СССР) и Наркомат иностранных дел (ознакомление с работой договорно-правового отдела, получение материалов, касавшихся правового положения советских организаций за границей)⁵⁴.

Иногда случались казусы, чреватые для причастных лиц большими неприятностями. Так, во время практики в Казахстане летом 1931 г. слушатель ИКП ССип К.А. Мокичев составил записку по вопросу «оседания» (прекращения кочевого образа жизни)

⁵¹ Изученные автором стенографические отчеты о коллоквиумах показывают, что они проходили отнюдь не формально. Впоследствии администрация и преподаватели анализировали плюсы и минусы ответов слушателей на коллоквиумах (см.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 48. Л. 64–75).

⁵² См.: там же. Д. 31. Л. 21–22.

⁵³ См.: там же. Л. 18–19.

⁵⁴ См.: там же. Л. 49–51.

местного населения, признанную «политически ошибочной». Автору незамедлительно наклеили ярлык, что он исходит из «правооппортунистической установки». Ему пришлось срочно признать свою политическую ошибку, покаяться, и дело спустили «на тормозах»⁵⁵. Кто бы мог представить, что уже в 1943 г. этот слушатель станет заместителем Генерального прокурора СССР?!

Выпускные испытания. Важной новеллой было введение в 1935 г. (впервые в истории ИКП) государственных выпускных экзаменов по двум предметам, о которых выпускникам сообщили незадолго до их начала. Тем не менее 85% выпускников ИКП ССиП с неожиданным нововведением справились, хотя было отмечено, что студенты правового отделения недостаточно глубоко знали вопросы об учении о государстве, а слушатели отделения совстроительства, напротив, «хромали» в вопросах о советском праве⁵⁶.

В 1936 г. количество выпускных экзаменов увеличилось до четырех: 1) общее учение о государстве и праве; 2) история политических учений; 3) теория советского права (для «правовиков» — так называли слушателей правового отделения) и учение о советском государстве — для совстроителей; 4) иностранный язык. Эти экзамены не были формальностью, о чем свидетельствуют подробные стенограммы сдачи государственных экзаменов⁵⁷.

Весьма важной задачей выпускников ИКП ССиП была подготовка и защита диссертации, хотя, сразу скажем, не многие успевали в установленный срок (всего полгода на 3-м курсе — с декабря по июнь) написать и защитить диссертации, даже несмотря на то что требования к ним по сравнению с магистерскими диссертациями императорских университетов были резко снижены, и что ежемесячно они должны были отчитываться о ходе работы над диссертацией, т.е. были все время под контролем преподавателя.

На 3-м курсе за слушателями закреплялись темы диссертаций и научные руководители. К примеру, в 1933—1934 учебном году за слушателями были закреплены следующие темы диссертационных работ:

⁵⁵ См.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 35. Л. 3.

⁵⁶ См.: В ИКП совстроительства и права (К итогам учебного года и новым задачам) // Сов. государство. 1935. № 5. С. 134.

⁵⁷ К примеру, в июле 1935 г. слушатель Эпштейн сдавал экзамен по истории советского государства и введению в советское право. Ему достался вопрос «Характеристика основных законодательных актов первого периода НЭПа». Его сурово экзаменовали сам Е. Б. Пашуканис и директор ИКП ССиП Я. Л. Берман, буквально «засыпав» студента дополнительными вопросами. Но тот успешно справился (см.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 126. Л. 1—9).

совстроители (шесть человек; научные руководители Я. Л. Берман и О. П. Дзенис): «Политотделы МТС в системе советского государства»; «Оргработа райисполкома»; «Развитие учения о диктатуре пролетариата»; «Коренизация аппарата в Башкирии» и др.;

международники (научные руководители Е. Б. Пашуканис, Мишель): «Международная ответственность государств»; «Пакты об определении агрессии»; «Государственный иностранный суд в разрешении советских дел за границей», «Преступность в армиях иностранных государств и СССР»;

хозяйственники (научный руководитель Л. Гинцбург): «Формы обеспечения договора на современном этапе»⁵⁸.

Как видим, тематика работ была, что называется, на злобу дня, причем чисто теоретических тем было немного; икаписты должны были рассуждать об утилитарной проблематике. Другое дело, что, например, в конце 1933—1934 учебного года на защиту вышли только двое диссертантов из прошлых выпусков («Переделка сознания заключенных в Дмитровском лагере ОГПУ» и «Преддоговорный арбитраж»)⁵⁹. И такое малое число завершенных диссертаций было обычным делом для выпускников ИКП ССиП.

Забота государства об учебной и научной работе икапистов была разнообразной и весомой. Весьма порадовало выпускников ИКП (всех отраслевых институтов) решение Президиума ЦИК СССР от 27 октября 1936 г. о выделении 40 тыс. руб. на оплату организационных расходов по защите диссертаций (оплата письменных заключений оппонентов, их выступления на диспутах, размножение диссертации, стенографирование диспута и т.д.)⁶⁰. Более того, ИКП ССиП выразил готовность оказать необходимую методическую и научную помощь *бывшим* выпускникам в написании диссертации, прикрепив к каждому профессора ИКП. Думаю, что современные выпускники вузов и аспиранты могут о такой поддержке только мечтать.

Икаписты-правоведы также вовлекались в публикаторскую деятельность. В 1933 г. бюро партячейки ИКП ССиП постановило, что «участие в работе журнала «Советское государство»⁶¹ является одной из боевых повседневных задач икапистского коллектива». Были предложены и формы сотрудничества ИКП с журналом: «постановка докладов, помощь в разработке актуальных тем, организация печатных статей». При журнале была

⁵⁸ См.: там же. Д. 76. Л. 20—21.

⁵⁹ См.: там же. Д. 100. Л. 25—29.

⁶⁰ См.: там же. Оп. 2. Д. 79. Л. 35.

⁶¹ Ныне — «Государство и право» Российской академии наук.

даже сформирована авторская группа икапистов⁶². Впрочем, изученные нами выпуски журнала «Советское государство» за 1933–1938 гг. не содержат следов издательской активности слушателей, хотя обнаружен ряд публикаций преподавателей ИКП ССиП.

Слушатели ИКП ССиП не только учились; у них была довольно насыщенной внеучебная деятельность. К примеру, в Плане культурного обслуживания слушателей ИКП ССиП в 1935–1936 учебном году были запланированы четыре коллективных посещения театров и шесть посещений премьер фильмов в кинотеатрах, кроме того, не реже двух раз в месяц в актовом зале ИКП демонстрировались кинокартины. Слушатели посещали московские музеи (Исторический, Третьяковская, музеи изящных искусств и западной живописи, Музей В. И. Ленина и Музей революции, музей криминалистики в МУРе и др.), совершали поездки в Коломенское на пароходе, ходили в лыжные походы в Архангельское и Покровское-Стрешнево. Апофеозом культурно-массовой работы в ИКП ССиП был круговой полет над Москвой на самолете ударников учебы⁶³. Современные отличники могут о таком только мечтать.

Выпускники ИКП ССиП. Все годы существования как отделения советского строительства и права, так и ИКП советского строительства и права, количество выпускников было мизерным. К примеру, в 1931 г. окончили ИКП ССиП шесть человек, из которых были впервые оставлены четыре человека на педагогической работе в самом Институте и по одному направлены на службу в ЦИК СССР, ВЦИК, СНК СССР и Наркомат внешней торговли⁶⁴.

Всего за 1927–1937 гг. правовое отделение ИКП, а затем ИКП ССиП окончили 77 человек (т.е. средний выпуск – шесть-семь человек).

В одном из дел ИКП ССиП удалось обнаружить полный список окончивших правовое отделение ИКП и ИКП ССиП в 1927–1937 гг. с указанием места их работы⁶⁵. Выпускников ИКП ССиП можно было увидеть за кафедрами Правовой академии и Юридического института (Москва), правовых институтов ряда городов, в Институте уголовной политики и др. Выпускник И. И. Тахаладзе вскоре после окончания ИКП ССиП стал ректором Тбилисского университета.

⁶² См.: Постановление бюро ячейки ИКП ССиП о работе журнала «Советское государство» // Сов. государство. 1933. № 4. С. 129, 130.

⁶³ См.: ГАРФ. Ф. Р-5148. Оп. 1. Д. 123. Л. 12.

⁶⁴ См.: там же. Д. 18. Л. 28.

⁶⁵ См.: там же. Д. 79. Л. 1–5.

Зная о высоком уровне подготовки слушателей в ИКП ССиП, юридические вузы, Центральные курсы советского строительства при ВЦИК и др. регулярно обращались в Институт с просьбами направить к ним для преподавания не только выпускников (их было слишком мало), но даже слушателей-старшекурсников.

Наряду с этим выпускники ИКП ССиП заняли высокие посты в государственных органах Союза (аппараты ЦИК и СНК, Прокуратура, Верховный Суд и Госарбитраж СССР, Наркомат юстиции, НКВД, хозяйственные наркоматы) и союзных республик, а также партийных органах – от ЦК и обкомов вплоть до политотдела совхоза.

Среди выдающихся выпускников правового отделения, а затем ИКП советского строительства и права можно назвать следующих: замечательный ученый-юрист П. Н. Галанза⁶⁶, ставшие видными учеными-государствоведами А. И. Денисов, Я. Н. Уманский⁶⁷ и С. С. Кравчук⁶⁸, а также К. А. Мокичев (будущий заместитель Генерального прокурора СССР и известный теоретик государства и права; возглавлял Всесоюзный институт юридических наук)⁶⁹.

Институт красной профессуры советского [строительства и] права, как и остальные «научно-отраслевые» Институты ИКП, был ликвидирован на основании Постановления ЦИК СССР от 7 января 1938 г., в трудно объяснимой спешке, посреди учебного года и практически задним числом, с «туманной» формулировкой: «Признано нецелесообразным дальнейшее существование институтов красной профессуры, в связи с тем, что высшие учебные заведения и аспирантура при них могут полностью разрешать задачи, стоявшие ранее перед ИКП в области подготовки преподавательских кадров»⁷⁰.

* * *

Выполнил ли ИКП ССиП свое предназначение? На этот вопрос нужно ответить скорее отрицательно. Столь малое количество выпускников, лишь незначительная часть которых попала в вузы, не могло существенно повлиять на состояние высшей юридической школы в стране. Затратная (порядка 10 тыс. руб. в год на одного слушателя⁷¹) подготовка себя вряд ли оправдывала, т.е. Институт

⁶⁶ См.: там же. Д. 208, 209.

⁶⁷ См.: там же. Д. 641.

⁶⁸ См.: там же. Д. 373.

⁶⁹ См.: там же. Д. 480.

⁷⁰ См.: ГАРФ. Ф. Р-3316. Оп. 12. Д. 848. Л. 2.

⁷¹ См.: Долгова Е. А. Слушатели Института красной профессуры: рекрутирование, академическое движение, трудоустройство. С. 138.

с точки зрения своих задач работал практически вхолостую, с минимальным КПД. Это не исключает высоких качественных оценок образовательной деятельности ИКП ССиП применительно к отдельным выпускникам, прославившим советскую юридическую науку.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. В ИКП совстроительства и права (К итогам учебного года и новым задачам) // Сов. государство. 1935. № 5. С. 134.
2. *Гвоздев Б.И.* К 50-летию образования Института красной профессуры // Вопросы теории и методов идеологической работы. М., 1972. Вып. 1.
3. *Груздинская В.С., Метель О.В.* Институт красной профессуры: проблемы институционального строительства (1921–1923 гг.) // Вестник Томского гос. ун-та. 2018. № 426.
4. *Дзенис О.* О правовом отделении Института красной профессуры // Революция права. 1929. № 2. С. 157, 158.
5. *Долгова Е.А.* Институт красной профессуры (1921–1928) как инвестиционный проект // Советский проект. 1917–1930-е гг.: этапы и механизмы реализации: сб. науч. тр. Екатеринбург, 2018.
6. *Долгова Е.А.* Преподавательское сообщество Института красной профессуры в 1930-е годы // Социологический журнал. 2018. Т. 24. № 4.
7. *Долгова Е.А.* Слушатели Института красной профессуры: рекрутирование, академическое движение, трудоустройство // Социологический журнал. 2020. Т. 26. № 1. С. 138.
8. *Долгова Е.А.* Философия в Институте Красной Профессуры (1921–1938 гг.): институциональное оформление, методика преподавания, слушатели, профессура // История философии. 2018. Т. 23. № 2.
9. Исторический опыт КПСС по подготовке партийных и государственных кадров в высших партийных учебных заведениях. М., 1989. Ч. 1.
10. *Козлова Л.А.* Институт красной профессуры (1921–1938 годы). Историографический очерк // Социологический журнал. 1994. № 1.
11. *Клеандров М.И., Кроткова Н.В.* Нам – 95 лет // Государство и право. 2022. № 2. С. 8, 11, 13, 14. DOI: 10.31857/S102694520018751-7
12. *Кроткова Н.В.* Журналу «Государство и право» – 85 лет // Государство и право. 2012. № 4. С. 11–13, 15.
13. *Кроткова Н.В.* Общая теория права: история и современное состояние. К 110-летию со дня рождения А.И. Денисова (1906–1984) // Государство и право. 2017. № 4. С. 107–125.
14. *Кроткова Н.В.* Отражение становления советского права и государственного аппарата в юридических журналах первых десятилетий Советской власти // Право и государство: теория и практика. 2018. № 2. С. 73, 79.
15. *Лапаева В.В.* Берман Яков Леонтьевич // Правовая наука и юридическая идеология России: энциклопедический словарь биографий / отв. ред. В.М. Сырых. М., 2011. Т. 2 (1917–1964). С. 93–96.
16. *Леонова Л.С.* Исторический опыт КПСС по подготовке партийных кадров в партийных учебных заведениях: 1917–1975. М., 1979.
17. *Лушников А.М.* Иосиф Савельевич Войтинский: жизненный путь и научное наследие // Правоведение. 2003. № 5. С. 221–238.
18. *Нерсесянц В.С., Лапаева В.В.* Пашуканис Евгений Брониславович // Правовая наука и юридическая идеология России: энциклопедический словарь биографий / отв. ред. В.М. Сырых. М., 2011. Т. 2 (1917–1964). С. 576–584.
19. *Никуленкова Е.В.* Историческое отделение Института красной профессуры в 1920-е гг. // Новейшая история России. 2014. № 1. С. 108–123.
20. *Никуленкова Е.В.* Оценка текущей работы слушателей Института красной профессуры в 1920-е гг. // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. 2014. Т. 4. Вып. 3.
21. *Никуленкова Е.В.* Подготовка кадров историков в Институте красной профессуры в 1920-е годы // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. 2015. Т. 4. № 4.
22. *Никуленкова Е.В.* Подготовка экономистов-марксистов в Институте красной профессуры в 1920-е годы // Вестник РязГУ им. С.А. Есенина. 2018. № 4.
23. *Никуленкова Е.В.* Подготовка экономистов-марксистов в Институте красной профессуры в 1920-е годы // Социологический журнал. 2018. № 4.
24. *Никуленкова Е.В.* Структура и руководство Института красной профессуры в 1920-е годы // Вестник ЛГУ им. А.С. Пушкина. 2015. Т. 4. № 3.
25. Постановление бюро ячейки ИКП ССиП о работе журнала «Советское государство» // Сов. государство. 1933. № 4. С. 129, 130.
26. *Ратнер Л.* Подготовка кадров в Институте красной профессуры советского строительства и права (Новые методы и содержание работы ИКП ССиП) // Сов. государство. 1935. № 3. С. 116.
27. *Ратнер Л.И.* Жизненный путь Евгения Брониславовича Пашуканиса (1891–1937 гг.) // Пашуканис Е.Б. Избр. произ. по общей теории права и государства. М., 1980. С. 119, 237–245.
28. *Савенков А.Н.* Государство. Право. Институт: 95 лет истории в лицах // Государство и право. 2020. № 3. С. 11.
29. *Соловей В.Д.* Организация учебного процесса и подготовка кадров историков в Институте красной профессуры (1930–1938) // История СССР. 1986. № 6.

REFERENCES

1. In the IRP of Soviet construction and law (To the results of the academic year and new tasks) // Soviet State. 1935. No. 5. P. 134 (in Russ.).
2. *Gvozdev B.I.* To the 50th anniversary of the formation of the Institute of the Red Professorship // Questions of theory and methods of ideological work. M., 1972. Issue 1. (in Russ.).

3. *Gruzinskaya V.S., Metel O.V.* Institute of the Red Professorship: problems of institutional construction (1921–1923) // Herald of the Tomsk State University. 2018. No. 426 (in Russ.).
4. *Dzenis O.* About the legal department of the Institute of the Red Professorship // Revolution of Law. 1929. No. 2. P. 157, 158 (in Russ.).
5. *Dolgova E.A.* Institute of the Red Professorship (1921–1928) as an investment project // The Soviet project. 1917–1930^s: stages and mechanisms of implementation: collection of scientific works. Ekaterinburg, 2018 (in Russ.).
6. *Dolgova E.A.* The teaching community of the Institute of the Red Professorship in the 1930^s // Sociological Journal. 2018. Vol. 24. No. 4 (in Russ.).
7. *Dolgova E.A.* Listeners of the Institute of the Red Professorship: recruitment, academic movement, employment // Sociological Journal. 2020. Vol. 26. No. 1. P. 138 (in Russ.).
8. *Dolgova E.A.* Philosophy at the Institute of the Red Professorship (1921–1938): institutional design, teaching methods, listeners, professorship // History of Philosophy. 2018. Vol. 23. No. 2 (in Russ.).
9. The historical experience of the CPSU in the training of party and state personnel in higher party educational institutions. M., 1989. Part 1 (in Russ.).
10. *Kozlova L.A.* Institute of the Red Professorship (1921–1938). Historiographical essay // Sociological journal. 1994. No. 1 (in Russ.).
11. *Kleandrov M.I., Krotkova N.V.* We are 95 years old // State and Law. 2022. No. 2. P. 8, 11, 13, 14 (in Russ.). DOI: 10.31857/S102694520018751-7 (in Russ.).
12. *Krotkova N.V.* “State and Law” journal – 85 years old // State and Law. 2012. No. 4. P. 11–13, 15 (in Russ.).
13. *Krotkova N.V.* General theory of law: history and current state. To the 110th anniversary of the birth of A.I. Denisov (1906–1984) // State and Law. 2017. No. 4. P. 107–125 (in Russ.).
14. *Krotkova N.V.* Reflection of the formation of Soviet law and the state apparatus in legal journals of the first decades of Soviet power // Law and the state: theory and practice. 2018. No. 2. P. 73, 79 (in Russ.).
15. *Lapaeva V.V.* Berman Yakov Leontievich // Legal science and legal ideology of Russia: Encyclopedic Dictionary of Biographies / res. ed. V.M. Syrykh. M., 2011. Vol. 2 (1917–1964). P. 93–96 (in Russ.).
16. *Leonova L.S.* The historical experience of the CPSU in the training of party cadres in party educational institutions: 1917–1975. M., 1979 (in Russ.).
17. *Lushnikov A.M.* Joseph Savelyevich Voitinsky: life path and scientific heritage // Jurisprudence. 2003. No. 5. P. 221–238 (in Russ.).
18. *Nersesyants V.S., Lapaeva V.V.* Pashukanis Evgeny Bronislavovich // Legal science and legal ideology of Russia: Encyclopedic Dictionary of Biographies / res. ed. V.M. Syrykh. M., 2011. Vol. 2 (1917–1964). P. 576–584 (in Russ.).
19. *Nikulenкова E.V.* Historical department of the Institute of the Red Professorship in the 1920^s // Modern history of Russia. 2014. No. 1. P. 108–123 (in Russ.).
20. *Nikulenкова E.V.* Evaluation of the current work of students of the Institute of Red Professorship in the 1920^s // Herald of Pushkin Leningrad State University. 2014. Vol. 4. Issue 3 (in Russ.).
21. *Nikulenкова E.V.* Training of historians at the Institute of the Red Professorship in the 1920^s // Herald of Pushkin Leningrad State University. 2015. Vol. 4. No. 4 (in Russ.).
22. *Nikulenкова E.V.* Training of Marxist economists at the Institute of the Red Professorship in the 1920^s // Herald of Esenin Ryazan State University. 2018. No. 4 (in Russ.).
23. *Nikulenкова E.V.* Training of Marxist economists at the Institute of the Red Professorship in the 1920^s // Sociological journal. 2018. № 4 (in Russ.).
24. *Nikulenкова E.V.* Structure and management of the Institute of Red Professorship in the 1920^s // Herald of Pushkin Leningrad State University. 2015. Vol. 4. No. 3 (in Russ.).
25. Resolution of the Bureau of the IRP SCiL cell on the work of the journal “Soviet State” // Soviet State. 1933. No. 4. P. 129, 130 (in Russ.).
26. *Ratner L.* Personnel training at the Institute of the Red Professorship of Soviet Construction and Law (New methods and content of the work of the IRP SIIl) // Soviet State. 1935. No. 3. P. 116 (in Russ.).
27. *Ratner L.I.* The life path of Evgeny Bronislavovich Pashukanis (1891–1937) // Pashukanis E.B. Selected works on the General theory of law and the state. M., 1980. P. 119, 237–245 (in Russ.).
28. *Savenkov A.N.* State. Law. Institute: 95 years of history in persons // State and Law. 2020. No. 3. P. 11 (in Russ.).
29. *Solovey V.D.* Organization of the educational process and training of historians at the Institute of the Red Professorship (1930–1938) // History of the USSR. 1986. No. 6 (in Russ.).

Сведения об авторе

КРАКОВСКИЙ Константин Петрович – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; 119571 г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82

Authors' information

KRAKOVSKIY Konstantin P. – Doctor of Law, Professor of the Department of State Studies at the Institute of Public Administration and Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 84 Vernadsky ave., 119571 Moscow, Russia

БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА АЛЕКСАНДРА II И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА БЮДЖЕТНОГО ПРАВА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.

© 2022 г. К. С. Бельский

Российский государственный университет правосудия, г. Москва

E-mail: finpravo@rsuj.ru

Поступила в редакцию 19.04.2021 г.

Аннотация. В статье анализируются принятые в правление Александра II новые правила составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственной росписи (бюджета) и утверждение принципа гласности – обнародования доходной и расходной частей бюджета. Гласность бюджета обеспечивала доверие торгово-промышленных классов и способствовала экономическому развитию страны.

Ключевые слова: гласность бюджета, государственная роспись, бюджетное право, местный бюджет, Государственная дума.

Цитирование: Бельский К.С. Бюджетная реформа Александра II и развитие института бюджетного права во второй половине XIX – начале XX в. // Государство и право. 2022. № 3. С. 186–192.

DOI: 10.31857/S102694520019173-1

BUDGET REFORM OF ALEXANDER II AND THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF BUDGET LAW IN THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURY

© 2022 K. S. Belsky

Russian State University of Justice, Moscow

E-mail: finpravo@rsuj.ru

Received 19.04.2021

Abstract. The article analyzes the new rules adopted by the Board of Alexander II for the preparation, review, approval and execution of the state painting (budget) and the approval of the principle of publicity – the publication of the revenue and expenditure parts of the budget. The publicity of the budget ensured the confidence of the commercial and industrial classes and contributed to the economic development of the country.

Key words: budget transparency, state registration, Budget Law, local budget, State Duma.

For citation: Belsky, K.S. (2022). Budget reform of Alexander II and the development of the institute of Budget Law in the second half of the XIX – early XX century // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 186–192.

Вступление на престол Александра II и осуществление финансовых преобразований. Император Николай I постоянно думал о проведении бюджетной реформы, о которой ему постоянно напоминали советники М.М. Сперанский и М.А. Балугьянский. Но он откладывал ее осуществление, т.к. военные сообщения перевешивали экономические. Эту чрезвычайно важную проблему пришлось решать его сыну

Александр II, вступившему на престол в 1855 г. Александр II в отличие от отца, получившего военное образование, был подготовлен к руководству государством, которое историк В.О. Ключевский по обширности территории и политическому значению сравнивал с древнеримской империей.

Александр II получил блестящее образование на базе полного университетского курса. Среди его

воспитателей и учителей можно видеть В.А. Жуковского (история и русский язык), М.М. Сперанского (законодательство), Е.Ф. Канкрин (финансы), А.Г. Жomini (военное дело и военная политика). Александр II периодически стажировался, заменяя на российском престоле Николая I во время его отъездов, принимал участие в подготовке и планировании реформ, намечаемых отцом. Будучи членом Комитета финансов, он понимал необходимость проведения бюджетной реформы.

Александр II занял престол в период, когда шла Крымская война, после нее финансовая система страны была расстроена. Непололадки наблюдались в денежном обращении и торговле, неэффективной была банковская система; секретное отношение руководства государства к росписи доходов и расходов подрывало к нему доверие российских промышленных и торговых кругов. Далеко не положительное состояние финансов требовало проведения финансовых преобразований.

В 1860 г. Александр II упразднил прежние кредитные учреждения: Государственный заемный банк, Государственный коммерческий банк, Сохранную казну, — и учредил Государственный банк, выполнявший функцию коммерческого банка для оказания помощи частным коммерческим банкам и функцию второго звена, эмиссионную, для упорядочения денежного обращения.

В течение 60–70-х годов XIX в. Александром II будет осуществлен комплекс других «великих реформ», как их назовут историки, среди которых самое важное место занимает реформа крестьянская, направленная на уничтожение крепостного права. Позже, в 80-х годах XIX в., князь Мещерский в журнале «Гражданин» скажет, что Николай I, глубже сына понимавший Россию, мог провести крестьянскую реформу в более благоприятных условиях для крестьян и страны, без охоты народовольцев за жизнью царя и без выстрелов Веры Засулич. Но, как знаем, история не любит сослагательных наклонений. Реформы осуществил Александр II, в т.ч. также чрезвычайно важную бюджетную реформу. Конкретно и практически реформу проводил талантливый государственный деятель В.А. Татаринов, о биографии которого будет рассказано ниже.

Представление В.А. Татариновым Правил составления Государственной росписи доходов и расходов. Статья 29. Для бюджетной реформы, проведенной Татариновым в сочетании с перестройкой финансово-контрольной системы в правление императора Александра II, образцами являлись западноевропейские страны, в первую очередь Франция и Австрия. Правда, для европейских государств с точки зрения времени бюджет как финансовый механизм также был институтом сравнительно новым. Родной бюджета, как правило, признают Англию, откуда

пришло в Европу само слово «бюджет», которое являлось производным от старонормандского *bougette*, что в переводе означало кожаную сумку, а позже портфель. С этим портфелем, в котором находился составленный исполнительной властью бюджет с его доходной и расходной частями, министр финансов входил в парламент и предлагал депутатам на рассмотрение проект бюджета. В Англии зачатки бюджета, который обсуждается парламентом и утверждается большинством депутатов, относятся к XIII в., когда английские короли согласились взимать налоги с населения при согласии представителей от народа. Что касается бюджета как финансового механизма, упорядочивающего государственные финансы, то только с 1676 г. нижняя палата английского парламента получила право требовать, чтобы денежные средства, разрешенные правительству по расходной части бюджета, тратились на то, на что они были назначены. Во многих других западноевропейских странах цивилизованные бюджеты начали работать только в первой половине XIX в.

Первые попытки составления бюджетных росписей в России приходятся на последних царей династии Романовых, но принимают более ясные очертания в правление Петра I, т.е. в первой четверти XVIII в. Однако бюджеты, более-менее похожие на европейские, в Российской Империи появляются в первой половине XIX в., когда император Александр I проводил реформу государственных учреждений, в результате которых образовались такие органы, как Министерство финансов, Государственный (финансовый) контроль, Государственный совет, на котором обсуждались первые Государственные росписи. Уже в Манифесте 1802 г. «Об учреждении министерств» говорилось, что министр финансов обязан в конце каждого года составлять для наступающего нового года ведомость, где были бы обозначены как государственные доходы, так и государственные расходы.

Далее. Манифестом от 25 июня 1811 г. были установлены правовые нормы, обязывающие министра финансов составлять Росписи доходов и расходов, а других министров — сметы, которые направлялись в Министерство финансов. Но нужно указать на то, что российские росписи (бюджеты) имели ряд существенных недостатков. Укажем на них.

1. Бюджет (роспись доходов и расходов) не обнародовался, был секретным, о нем знало только ближайшее окружение императора. Все западноевропейские страны имели уже в первой половине XIX в. бюджеты, которые опубликовывались и способствовали экономическому развитию. Иными словами, российская роспись доходов и расходов была секретной.

2. Существенным недостатком российского бюджета было отсутствие единства кассы. Каждое

министерство самостоятельно получало свои доходы и самостоятельно производило расходы, имея собственную кассу, независимую от центральной, какой являлась касса министра финансов.

3. Подобное кассовое устройство крайне отрицательно влияло на принцип единства и полноты бюджета.

4. До 1862 г. бюджетного права как совокупности точных юридических норм фактически не существовало или было ничтожно мало. Это были секретные нормы права, имеющие отношение к составлению Расписи доходов и расходов Российской Империи на соответствующий год и известные узкому кругу лиц.

5. К названному выше минусу следует присоединить другой: до 1862 г. в библиографии по финансам и финансовому праву отсутствуют работы по бюджетному праву. Только в год, когда была провозглашена гласность бюджета, в библиографическом списке появляется первая публикация — «Современная финансовая теория и наш государственный бюджет»¹.

Все самые образованные люди в России, как в правление Александра I, так и Николая I, понимали эти недостатки в бюджетных делах, понимали и признавали их сами монархи, но откладывали бюджетную реформу на «потом».

Император Николай I, общаясь с такими советниками по финансовым вопросам, как М.М. Сперанский, М.А. Балугьянский, Е.Ф. Канкрин, особенно болезненно воспринимал понимаемую и не решаемую им бюджетную реформу, которая мешала ему, в свою очередь, решать две другие важные проблемы: 1) использование финансового контроля в бюджетных делах; 2) предоставление финансово-промышленным кругам страны необходимой для них информации. Проведение бюджетной реформы было запланировано Николаем I, но крымские дела и последовавшая смерть в феврале 1855 г. не позволили ему осуществить реформу как политически и экономически важное мероприятие.

Только в правление императора Александра II поняли, что запаздывают с бюджетной реформой. В западноевропейских государствах считалось, что здоровое финансовое хозяйство невозможно без гласности. Общество должно знать о всех основных направлениях бюджетных денег, как доходных, так и расходных. Отсутствие гласности порождало в стране недоверие российского торгового сословия, капиталистов, заграничных деловых людей, от которых зависело состояние денежного рынка, к правительству. Комитет финансов на заседании 26 декабря 1861 г. так обосновал свое решение о публикации Государственной росписи на 1862 г. «Нет сомнения, что

это недоверие распространено не только за границей, но и внутри империи... Доверие же может быть восстановлено не иначе, как полной откровенностью правительства относительно своих финансов... Первый шаг к этому есть обнародование росписи»².

Выдающуюся роль в проведении бюджетной реформы сыграл талантливый государственный деятель В.А. Татаринов (1816—1871). В 1858 г. Александру II им был представлен разработанный проект организации бюджетного, кассового и финансово-контрольного дела в России. Тесно связывая бюджетные проблемы с финансовым контролем, Татаринов предлагал введение предварительного контроля, который заключался в проверке правильности каждого ассигнования до выдачи денежных сумм. Предварительный контроль был нацелен на то, чтобы предупреждать неправильные и незаконные действия по расходованию государственных средств. Александр II одобрил проект Татаринова и поручил ему провести бюджетную реформу в сочетании с перестройкой финансово-контрольного ведомства, каким являлся Государственный контроль. Реформы необходимо было осуществить применительно к новой, свободной от крепостного права России и открытым для всех подданных бюджетом.

В.А. Татариновым были представлены Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении Государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений, которые были обнародованы на заседании Государственного совета и утверждены императором 22 мая 1862 г. Статья 1 Правил гласила: «Государственная роспись есть исчисление: а) всех предстоящих по государству расходов и б) источников к их удовлетворению. Государственная роспись составляется из частных финансовых смет министерств и главных управлений»³.

Предлагалось составлять единообразные для всех министерств и ведомств сметы, которые должны были: 1) охватывать все государственные доходы и расходы; 2) рассматривать и утверждать сметы одновременно с рассмотрением посредством отчета об исполнении государственного бюджета; 3) запрещалось переносить кредиты из одного подразделения сметы в другое; внутри данного подразделения сметы такой порядок разрешается; 4) заключать сметы в определенный срок, после которого кредиты по сметам министерств должны быть закрыты.

«По составлении каждым министерством по установленной форме финансовой сметы она препровождается в министерство финансов, в ведомство Государственного контроля и в Государственный совет» (ст. 17). Согласно ст. 22 Правил Государственный

¹ См.: Современная финансовая теория и наш государственный бюджет // Труды императорского Вольного Экономического Общества. СПб., 1862. № 10, 12.

² Коняев А. Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959. С. 75.

³ См.: ПСЗРИ. 2. Т. 37. № 38309.

контролер подключается к бюджетному процессу и проверяет сметы и Государственную роспись, составляет замечания по каждой статье доходов и расходов.

Согласно ст. 25 Правил на стадии рассмотрения Государственной росписи и сметы каждого министерства в Государственном совете Государственный контролер обязан и имеет право сказать о своих замечаниях, но в присутствии министра финансов. Только после одобрения Государственной росписи (бюджета) Государственным советом и утверждения императором наступает стадия исполнения бюджета. В то же время в соответствии со ст. 46 Правил после исполнения бюджета на стадии заключения бюджетного процесса министр финансов составляет общий свод или финансовый отчет с приведением цифр по расходной части бюджета и цифр действительного исполнения бюджета. Отчет представляется Министерством финансов Государственному контролеру и Государственному совету 1 ноября вместе с Государственной росписью наступающего бюджетного года.

В силу ст. 29 Правил, важнейшей статьи, которая составляла смысл закона, устанавливался принцип гласности бюджета. Прозрачность бюджетной деятельности способствовала созданию условий для постоянного и эффективного контроля за всеми стадиями бюджетного процесса. С этого времени финансово-правовая Россия стала осуществлять свою финансовую деятельность, имея государственный бюджет в настоящем смысле этого слова.

Правила закрепили принцип гласности, и российский бюджет стал походить на западноевропейские бюджеты. Эти правила устранили недостатки дореформенной бюджетной системы. Во-первых, бюджет стал гласным. Во-вторых, был утвержден один из основных принципов построения бюджета – принцип единства и полноты бюджета, а также единства кассы. В-третьих, были заложены основы государственного финансового контроля в бюджетной сфере. Бюджетная система в Российской Империи получила законченный вид. Государственная роспись (государственный бюджет) составлялась следующим образом: 1) материалы для Министерства финансов составляли все министерства и главные управления. Это были финансовые сметы. Доходы и расходы в данных сметах распределялись по параграфам, а параграфы подразделялись на статьи; 2) общая Государственная роспись составлялась министром финансов. Весь бюджетный процесс – сроки представления, рассмотрения, утверждения – был определен законом.

Законом также был определен предварительный финансовый контроль, нацеленный, как было отмечено выше, на пресечение незаконных и неправильных действий в бюджетной сфере.

Предварительный контроль бюджетных расходов дополнялся последующим финансовым контролем. Для осуществления последующего контроля, осуществляемого в форме ревизии, все учреждения обязаны были представлять периодически государственным контролерам подлинные документы о расходах. В обязанности Государственного контроля, осуществлявшего последующий контроль, входило составление отчета об оборотах всех государственных средств конкретного бюджета. Отчет должен был составляться не позже конца года, следующего за отчетным, и, таким образом, мог быть принят во внимание при рассмотрении бюджета на следующий год⁴.

Заметим, что еще на стадии приготовления к бюджетной реформе во второй половине 50-х годов XIX в. к предварительному контролю бюджета некоторые министры отнеслись критически, полагая, что он породит бюрократические излишества в бюджетно-сметных делах. Но Александр II согласился с предложением В.А. Татаринова, и финансово-контрольное ведомство на протяжении всех лет своего функционирования осуществляло применительно к действующему бюджету как предварительный, так и последующий контроль.

Первый бюджет был опубликован в России в 1863 г. У той части российского общества, которая занималась торговлей, промышленным и строительным бизнесом, банковским делом и железнодорожным строительством, объявление правительства о гласности бюджета вызвало настоящий фурор, поскольку такой шаг открывал широкую перспективу для экономического развития страны наряду с отменой крепостного права. По словам известного адвоката того времени В.Д. Спасовича, гласность бюджета «явилась, точно Афродита из пены морской, не стыдящаяся своей наготы»⁵.

Интересный факт. Первая публикация Государственной росписи сопровождалась историческим курьезом. Указ об обнародовании Росписи на 1862 г. был отослан на исполнение директору Департамента государственного казначейства Ключареву, у которого хранились все бюджетные документы, с предложением отправить эту Роспись в сенатскую типографию. Однако Ключарев решил, что это ошибка; в России бюджет никогда не публиковался. Когда сомнения рассеялись, то чиновник подал в отставку, т.к. «не желает быть причастным к столь страшному государственному преступлению» и что «обнародование росписи повлечет за собой революцию»⁶.

⁴ См.: *Коняев А.* Указ. соч. С. 68, 69.

⁵ Из эпохи Великих реформ. Исторические справки Гр. Джаншиева. М., 1894. С. 621.

⁶ *Яснопольский Л.Н.* Очерки российского бюджетного права. СПб., 1912. С. 212, 213.

Если первый бюджет в Российской Империи был опубликован в 1863 г. и с этого времени министр финансов составлял в обязательном порядке отчеты об их исполнении, то с 1866 г. появились первые отчеты о государственном бюджете, представленные Государственным контролером.

С 60-х годов XIX в. доходная часть российского бюджета быстро росла. «Со времени придания росписям доходов и расходов гласности (с 1863 г.) по настоящее время Бюджет наш увеличился с 340 млн в год до 1,5 миллиарда, считая только обыкновенные и оборотные статьи доходов и расходов»⁷. Однако в отдельные периоды возникали бюджетные дефициты, которые были редкими. При Министре финансов Н.Х. Бунге (1882–1887) и его преемниках на этой должности И.А. Вышнеградском и С.Ю. Витте положение выравнивалось и таким оставалось почти до начала Первой мировой войны. Это был период в истории российских финансов, когда бюджетные фонды являлись бездефицитными. Такое финансовое равновесие В.И. Ленин, относившийся критически к экономическим успехам царской России, назвал «официальным финансовым фокусничеством»⁸. Чтобы сказал «вождь мирового пролетариата» о советских бюджетах, автоматически принимаемых Верховным Советом СССР, и о фокусничестве советского руководства с их гласностью.

Бюджетная политика России в правление Николая II. Бюджетные правила от 22 мая 1862 г. сохраняли юридическую силу до принятия манифестов 1905 г., которые преобразовали в известной степени государственное устройство и внесли изменения в бюджетное законодательство. Одно из преобразований — это разделение властей: помимо исполнительной и судебной ветвей власти, которые воплощали Российское государство, была образована законодательная власть. Благодаря Манифесту от 6 августа 1905 г. «Об учреждении Государственной думы»⁹ и Манифесту от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка»¹⁰ населению империи было даровано право выбирать своих представителей в Государственную думу. Иными словами, наряду с реформированным Государственным советом были созданы две палаты законодательной власти — нижняя и верхняя, которым отныне принадлежало право рассматривать государственные бюджеты.

Говоря о двух палатах российской законодательной власти, не следует забывать исполнительную ветвь власти в этом разделении властей: она была представлена особой императора, Министерством

финансов, Комитетом финансов, созданным в правление Александра I, члены которого входили, как правило, в состав Государственного совета. Данный аспект усиливал в первое время Государственный совет как верхнюю палату, у него имелось больше прав, чем у Государственной думы.

По Манифесту от 6 августа 1905 г. Государственная дума могла обсуждать финансовые сметы министерств, Роспись государственных доходов и расходов, не предусмотренные сметой денежные ассигнования из казначейства, отчет государственного контроля и дела по отчуждению государственных имуществ или доходов¹¹.

Однако Государственный совет, обладая более широкими правами, чем Дума, мог обсуждать дела о сборах и доходах, не подлежавших внесению в финансовые сметы министерств, способы управления государственными доходами и расходами и чрезвычайные финансовые мероприятия. Подобное соотношение статуса Думы и статуса Государственного совета не соответствовало принципам и традициям европейского парламентаризма. По этому поводу видный либеральный ученый-юрист М.М. Ковалевский говорил, защищая права Государственной думы: «Палате народных представителей принадлежит право утверждения росписи, или государственного бюджета. С XV века этого права держатся в Англии, и нет свободного конституционного государства в Европе и Америке, которое бы не признавало, что верхняя палата может только принять или отвергнуть целиком так называемый денежный билль, прошедший ранее через нижнюю палату, вносить же изменения в него она не может»¹². Как видно из цитированных слов М.М. Ковалевского, Государственная дума боролась за то, чтобы ограничить в бюджетных правах Государственный совет. Нелишне будет сказать, что Государственный совет в своей деятельности традиционно пользовался консультациями Финансового комитета, официального органа, состоявшегося из небольшой группы приближенных к императору финансистов. По Манифесту от 6 августа 1905 г. дела, подлежащие ведению Финансового комитета, были не подведомственны Государственной думе, причем компетенция Комитета в законе определена не была. Таким образом, Государственная дума, принимая участие в обсуждении бюджета, первое время совершенно не участвовала в определении его доходов и расходов.

Окончательно правовое положение Государственной думы и Государственного совета, имеющее прямое отношение к бюджетным делам, установилось рядом нормативных законодательных актов.

⁷ Большая энциклопедия. СПб., 1907. Т. 4. С. 254.

⁸ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 257.

⁹ См.: Собрание узаконений. 1905. № 138.

¹⁰ См.: Собрание узаконений. 1905. № 185.

¹¹ См.: Собрание узаконений. 1905. № 138, ст. 1315.

¹² История финансового законодательства России / отв. ред. И.В. Рукавишников. М. — Ростов н/Д., 2003. С. 67.

Указ от 8 марта 1906 г. утвердил Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных. Сложился совершенно новый порядок, не похожий на порядок, предусмотренный Правилами от 22 мая 1862 г. В новых условиях исполнительная власть направляла Государственную роспись — бюджет одновременно и в Государственный совет, и в Государственную думу. Будучи равными в правах, обе палаты рассматривали бюджет в обычном законодательном порядке. Несмотря на то что Государственный совет из совещательного органа был преобразован в законодательный и существенно обновлен, он сохранил свой аристократически-чиновничий характер и должен был играть роль фильтра: не пропускать бюджетные законопроекты, неприемлемые для общества и Российского государства. К этому времени в научной литературе было сформулировано определение бюджета: «Бюджетом в строгом смысле слова называется приведенная в известный порядок роспись государственных доходов и расходов на определенный срок, рассмотренная и утвержденная законодательной властью»¹³.

Местные бюджеты в Российской Империи во второй половине XIX — начале XX в. Бюджетная система Российского государства помимо центрального государственного бюджета включала в себя местные или земские бюджеты, которые работали благодаря проведенной Александром II земской реформе 1864 г. Важным фактором самостоятельности земств как органов местного самоуправления было то, что они сами формировали свои бюджеты.

Согласно реформе 1864 г. органами местного самоуправления являлись на губернском уровне — губернские земские собрания и управы; на уездном уровне — уездные земские собрания и управы. Это — органы, состоявшие из выбираемых гласных (депутатов) с похожестью на парламент. Они принимали постановления по всем вопросам, относившимся к финансовому хозяйству губернии или уезда, утверждали бюджет, ведали раскладкой земских повинностей, а также земскими расходами.

Земские управы губернские и уездные — органы исполнительные, избираемые земскими собраниями из числа гласных, выполнявшие постановления земских собраний. Управляли финансовым хозяйством в пределах своего региона, составляли сметы (бюджеты), ежегодно отчитывались перед земским собранием о своей финансовой деятельности и о состоянии бюджетных средств.

Основу земских бюджетов составляли доходы от налогообложения недвижимого имущества, главным образом земель и лесов, причем доля таких доходов составляла 2/3 и более земских бюджетов.

¹³ Большая энциклопедия. Т. 4. С. 252.

В начале XX в. в земских бюджетах стала расти доля налогов с торгово-промышленных предприятий. В 1913 г. доходы от обложения фабрик и заводов, городского недвижимого имущества составили около 25% земских бюджетных средств в центральном промышленном районе.

По Уставу о земских повинностях к обязательным земским расходам относились: устройство и содержание дорог, мостов; содержание местных учреждений как по земским, так и по крестьянским делам, а также мировых и судебных учреждений¹⁴. Приоритетной сферой земских бюджетных расходов являлось развитие во второй половине XIX в. народного образования. Земства открывали начальные и средние школы. В 1910 г. в России работало 28 тыс. земских школ, где обучались 1.8 млн детей и работали 30 тыс. учителей, получавших жалованье¹⁵.

«России необходимы 20 лет спокойной жизни, чтобы сделать ее одной из самых богатых и развивающихся стран в мире», — говорил премьер-министр П.А. Столыпин в 1909 г. При этом весьма большое внимание он обращал на местное самоуправление, которое предполагал совершенствовать: создать волостные земства, ликвидировать сословное разделение при выборе земских гласных (депутатов), понизить имущественный ценз вдвое.

После Февральской революции 1917 г. бюджетное дело поспешно шло к упадку из-за слабости Временного правительства. Бюджет на 1917 г. остался неутвержденным. Расходы производились на основании отдельных кредитов, открывавшихся по соглашению заинтересованных ведомств с министром финансов, а также по утверждению Совета министров. Старые правила рассмотрения и утверждения бюджета перестали существовать, а новых выработано не было¹⁶.

Гласность бюджета, его плоды (вместо эпилога). Гласность бюджета имела массу преимуществ. Она способствовала развитию предпринимательской деятельности, которую поощрял император. Большую роль стал играть банковский капитал. Благодаря гласности бюджета банкиры правильнее ориентировались в хозяйственной обстановке страны. В 60–70-х годах XIX в. в России сложилась система коммерческих банков, которые способствовали развертыванию в стране железнодорожного строительства.

Гласность бюджета раздвинула границы финансового права как отрасли. Она открыла ворота для

¹⁴ См.: История финансового законодательства России / отв. ред. И.В. Рукавишников. С. 71, 72.

¹⁵ См.: Петровичева Е.М. Земство // Большая Российская энциклопедия. М., 2008. Т. 10. С. 453, 454.

¹⁶ См.: Кошкарёв М.П. Обзор бюджетного законодательства России за 1862–1890 годы. СПб., 1891; Яшунский И. Бюджетное право // Новый энциклопедический словарь. СПб., 1900. Т. 9.

входа в систему финансового права чрезвычайно важной подотрасли финансового права — бюджетного права. Здесь следует обратить внимание на два момента. Во-первых, заметим, что в первой половине XIX в., когда финансовая наука и отчасти наука финансового права в России достигли достаточно высокого уровня, работ по бюджетному праву не было. Как было сказано выше, такое положение объяснялось тем, что Роспись доходов и расходов была засекречена, поэтому говорить о нормах бюджетного права не было повода. А также само слово «бюджет» как понятие также отсутствует. Понятие «бюджет» как бы свалится с неба после придания Росписи доходов и расходов гласности. Во-вторых, понятие «бюджет» как синоним понятия «роспись доходов и расходов» начнет использоваться в научных исследованиях. Понятия «роспись» и «бюджет» станут взаимозаменяемыми: в практической деятельности финансовых органов будет принято говорить по-старому «роспись доходов и расходов», в научных исследованиях будут использовать понятие «бюджет». В последней четверти XIX в. выходят научные работы, содержащие понятия «бюджетное законодательство», «бюджетное право» и т.д.

Как соответствующие понятия они работали бок о бок в России в течение нескольких десятилетий. В конечном счете понятие «роспись» в 1917–1919 гг. уступило первое место понятию «бюджет», став его приложением, где государственные доходы и расходы расписываются с учетом бюджетной классификации, получая цифровое выражение. Понятие «бюджет» оказалось более гибким, кратким, имело исторические заслуги: в древние времена способствовало возникновению законодательной ветви власти, обязала другую ветвь власти — исполнительную регулярно отчитываться в том, на что и как она тратит народные деньги.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Большая энциклопедия. СПб., 1907. Т. 4. С. 252, 254.
2. Из эпохи Великих реформ. Исторические справки Гр. Джаншиева. М., 1894. С. 621.

Сведения об авторе

БЕЛЬСКИЙ Константин Степанович — доктор юридических наук, профессор, профессор Российского государственного университета правосудия; 117418 г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

3. История финансового законодательства России / отв. ред. И.В. Рукавишникова. М.— Ростов н/Д., 2003. С. 67, 71, 72.
4. *Коняев А.* Финансовый контроль в дореволюционной России. М., 1959. С. 68, 69, 75.
5. *Кошкарёв М.П.* Обзор бюджетного законодательства России за 1862–1890 годы. СПб., 1891.
6. *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 6. С. 257.
7. *Петровичева Е.М.* Земство // Большая Российская энциклопедия. М., 2008. Т. 10. С. 453, 454.
8. Современная финансовая теория и наш государственный бюджет // Труды императорского Вольного Экономического Общества. СПб., 1862. № 10, 12.
9. *Яснопольский Л.Н.* Очерки российского бюджетного права. СПб., 1912. С. 212, 213.
10. *Яшунский И.* Бюджетное право // Новый энциклопедический словарь. СПб., 1900. Т. 9.

REFERENCES

1. The Great Encyclopedia. SPb., 1907. Vol. 4. P. 252, 254 (in Russ.).
2. From the era of Great Reforms. Historical references Gr. Dzhanshiev. M., 1894. P. 621 (in Russ.).
3. The history of the financial legislation of Russia / ed. by I.V. Rukavishnikova. M.— Rostov n/D., 2003. P. 67, 71, 72 (in Russ.).
4. *Konyaev A.* Financial control in pre-revolutionary Russia. M., 1959. P. 68, 69, 75 (in Russ.).
5. *Koshkarev M.P.* Review of the budgetary legislation of Russia in 1862–1890. SPb., 1891 (in Russ.).
6. *Lenin V.I.* The complete works. Vol. 6. P. 257 (in Russ.).
7. *Petrovicheva E.M.* Zemstvo // Great Russian Encyclopedia. M., 2008. Vol. 10. P. 453, 454 (in Russ.).
8. Modern financial theory and our state budget // Proceedings of the Imperial Free Economic Society. SPb., 1862. No. 10, 12 (in Russ.).
9. *Yasnopolsky L.N.* Essays of the Russian Budget Law. SPb., 1912. P. 212, 213 (in Russ.).
10. *Yashunsky I.* Budget Law // New Encyclopedic Dictionary. SPb., 1900. Vol. 9 (in Russ.).

Authors' information

BELSKY Konstantin S. — Doctor of Law, Professor, Professor of the Russian State University of Justice; 69 Novocheremushkinskaya str., 117418 Moscow, Russia

ОБ УЧЕТЕ ПРИНЦИПОВ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ФОРМИРОВАНИИ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2022 г. **Е. А. Осавелюк**

Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, г. Москва

E-mail: osaveluk@mail.ru

Поступила в редакцию 02.08.2021 г.

Аннотация. В статье исследуются принципы международного права и их роль в формировании внешней политики Российской Федерации. В работе анализируются нормы Конституции РФ, законодательства и Концепции внешней политики Российской Федерации 2016 г. Обращено внимание на отдельные поправки, включённые в Конституцию РФ в 2020 г. В ходе исследования формулируется вывод об особенностях примата общепризнанных принципов международного права по отношению к нормативным правовым актам Российской Федерации. Предлагается включение всех основных общепризнанных принципов международного права в Концепцию внешней политики Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция РФ, общепризнанные принципы международного права, Концепция внешней политики РФ, иерархия, юридическая сила, соотношение, международное право, внешняя политика, примат, верховенство.

Цитирование: Осавелюк Е.А. Об учете принципов международного права в формировании внешней политики Российской Федерации // Государство и право. 2022. № 3. С. 193–198.

DOI: 10.31857/S102694520019174-2

ON TAKING INTO ACCOUNT THE PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW IN THE FORMATION OF THE FOREIGN POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION

© 2022 **Е. А. Osavelyuk**

Griboedov Institute of International Law and Economics, Moscow

E-mail: osaveluk@mail.ru

Received 02.08.2021

Abstract. The article examines the principles of International Law and their role in shaping the foreign policy of the Russian Federation. The article analyzes the norms of the Constitution of the Russian Federation, legislation and the Concept of Foreign Policy of the Russian Federation in 2016. Attention is drawn to certain amendments included in the Constitution of the Russian Federation in 2020. In the course of the study, a conclusion is formulated about the peculiarities of the primacy of the generally recognized principles of international law in relation to the normative legal acts of the Russian Federation. It is proposed to include all the basic universally recognized principles of International Law in the Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation.

Key words: Constitution of the Russian Federation, generally recognized principles of International Law, the Concept of foreign policy of the Russian Federation, hierarchy, legal force, correlation, International Law, foreign policy, primacy, supremacy.

For citation: Osavelyuk, E.A. (2022). On taking into account the principles of International Law in the formation of the foreign policy of the Russian Federation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 193–198.

Международные события последних лет (односторонние санкции, досмотр в дипломатических представительствах и др.) породили опасения, что государству может быть что-то навязано извне. На этом фоне стала активно развиваться «защитная» концепция о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права, упомянутые в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ не порождают обязанности государства соблюдать их, если не нашли закрепления в национальном праве, в акте ратификации, присоединения и других формах.

Проблема соотношения и взаимодействия международного и национального права поднимается с завидной регулярностью, разделяя ученых на разные лагеря. Так, О.Е. Кутафин писал, что «принцип примата международного права не может быть ничем не ограничен»¹. По мнению С.А. Авакьяна, «только с подписанием договора и его ратификацией с нашей стороны он имеет для России обязательный характер»². Н.В. Витрук отмечал, что «признание такого приоритета за международными договорами Российской Федерации не придает им силы конституционных норм»³. По утверждению Б.Л. Зимненко, «общепризнанные нормы международного права не обладают приоритетом по отношению к внутригосударственным правовым актам»⁴. Полномочный представитель Правительства РФ в Конституционном Суде РФ и Верховном Суде РФ М.Ю. Барщевский исходит из того, что «поскольку ратификация производится законом, то международный акт, ратифицированный законом, круче любого закона за двумя исключениями: он не может быть круче конституционного федерального закона и не может быть круче Конституции»⁵.

Другие авторы (например, В.И. Фадеев⁶, И.И. Лукашук) придерживаются буквального толкования ч. 4 ст. 15 Конституции РФ.

Существует и промежуточная позиция: М.В. Баглай⁷, Н.А. Михалева полагают, что «в случае возникновения коллизии между конституционными положениями и общими нормами международного права, суд согласно Конституции РФ должен отдать приоритет в применении правилам, закрепленным в Конституции...»⁸.

И.А. Конохова подчеркивает: «Верховенство Основного закона Российского государства над нормами международного

договора вытекает из толкования некоторых статей российской Конституции»⁹.

Большое внимание проблеме уделяется и видными юристами-международниками: С.В. Черниченко отмечает, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и правила международных договоров, обязывающих Россию, автоматически “переадресуются” субъектам российского права»¹⁰. А.Х. Абашидзе добавляет: «Реализация верховенства права невозможна без приверженности государств-членов принципам международного права и целям ООН»¹¹. Г.В. Игнатенко, О.И. Тиунов, в свою очередь, указывают, что «понятие “правовая система” отличается от понятия “право”, будучи более насыщенной категорией, вмещающей в себя наряду с правом как совокупностью юридических норм правоприменительный процесс и, очевидно, складывающийся на их основе правопорядок»¹². В то же время А.Я. Капустин считает, что «международное право, регулируя межгосударственные отношения, не вторгается в сферу внутренних»¹³, а Г.М. Вельяминов полагает, что «все правовые приоритеты, представляемые в виде отдельных, в том числе международно-правовых принципов и норм, зиждутся исключительно на национальных конституционных основах»¹⁴.

Изложенное правомерно предопределяет вопрос: каково место общепризнанных принципов международного права в формировании внешней политики Российской Федерации как субъекта международного права? Международные акты – основной инструмент, которым государство оперирует во внешних связях, с одной стороны, и с другой – международные нормы накладывают обязательство на государство (а значит, на всех его субъектов и его территорию). В этом контексте будут проанализированы нормы Конституции РФ и Концепции внешней политики Российской Федерации 2016 года (далее – Концепция)¹⁵.

Позиция о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права, упомянутые в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ якобы не порождают обязанности государства соблюдать их, если не нашли закрепления в национальном праве, в акте ратификации, присоединения

⁹ Конохова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006.

¹⁰ Черниченко С.В. Теория международного права. М., 1999. Т. 2. С. 343, 344.

¹¹ Абашидзе А.Х., Мельшина К.Ю. Верховенство права, понимаемое организацией объединенных наций // Вестник ВолГУ. Сер. 5. Юриспруденция. 2016. Т. 15. № 4 (33). С. 18.

¹² Международное право: учеб. для вузов / отв. ред. Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 144.

¹³ Капустин А.Я. «Теоретический симпозиум – 2015» // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». 12.02.2014. URL: <http://inter-legal.ru/material-vystupleniya-anatoliya-yakovlevicha-kapustina-2> (дата обращения: 05.09.2021).

¹⁴ Вельяминов Г.М. Право национальное и международное. М., 2017. С. 112.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49, ст. 6886.

¹ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 55.

² Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс.: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. Т. 4. С. 86, 87.

³ Витрук Н.В. Верность конституции. М., 2008. С. 81.

⁴ Зимненко Б.Л. О применении норм международного права судами общей юрисдикции. М., 2007. С. 193.

⁵ Особое мнение: беседа с М. Барщевским. URL: <http://echo.msk.ru/programs/personalno/1584114-echo/> (дата обращения: 21.07.2021).

⁶ См.: Фадеев В.И. Конституционное право. М., 2013. С. 33, 34.

⁷ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. 10-е изд., изм. и доп. М., 2013. С. 120.

⁸ Конституционное право России / под ред. Н.А. Михалевой. М., 2006. С. 326.

и других формах¹⁶ справедлива лишь отчасти, а именно в отношении международных договоров, что же касается международных обычаев, общепризнанных принципов международного права, то ратифицировать их не представляется возможным ни потому, что такая процедура для них не предусмотрена ни хотя бы потому, что обычаи являются неписаными нормами, но названы в ст. 38 Статута Международного Суда ООН источниками международного права. При этом один из общепризнанных принципов международного права, закрепленных в ст. 2 Устава ООН, — это «принцип добросовестного исполнения международных обязательств». Если бы он трактовался не буквально, то международного права как особой системы права никогда бы не появилось.

Не является аргументом, по справедливому замечанию А. Б. Борисова¹⁷, и то, что «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» (ч. 1 ст. 15), в силу заключительных слов: «Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации...».

Беспокойство, что таким законом станет Основной Закон, беспочвенны: во-первых, Конституция РФ уже так не называется; во-вторых, ст. 22 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»¹⁸ предусматривает, что ратификация подобных договоров возможна только после внесения соответствующих поправок; в-третьих, предусмотрен запрос о проверке конституционности не вступившего в силу договора, подлежащего ратификации или утверждению; в-четвертых, у суверенного государства есть возможность выхода из договора, его денонсации и др.

Кроме того, Конституционный Суд РФ указал, что общепризнанные принципы и нормы международного права должны «добросовестно соблюдаться, в том числе путем их учета внутренним законодательством»¹⁹.

¹⁶ См., напр.: *Авакьян С.А.* Указ. соч. С. 86, 87; *Баглай М.В.* Указ. соч. С. 36.

¹⁷ См.: *Борисов А.Б.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). С комментариями Конституционного Суда РФ. М., 2009. С. 272.

¹⁸ Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О международных договорах Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 29, ст. 2757.

¹⁹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа” Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 “Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1995. № 33, ст. 3424.

Стоит ли трактовать ч. 2 ст. 15 Конституции РФ о том, что «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» так, что международные договоры указанные субъекты соблюдать не обязаны? Возможно, но лишь в той части, что международные договоры налагают обязательства на государства, а не на перечисленных лиц во всей своей совокупности. Так, Конституционный Суд РФ указал: «В соответствии с принципами правового государства, закрепленными Конституцией Российской Федерации, органы власти в своей деятельности связаны как внутренним, так и международным правом»²⁰. Сам Конституционный Суд РФ в своих решениях сделал более 180 ссылок на указанные нормы международного права²¹.

Ссылка на ст. 4 Конституции РФ провозглашающую, что «1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. 2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». тоже беспочвенна, т.к. в ней ни слова о международных договорах, более того такое толкование приведет к отрицанию внешнего проявления суверенитета в виде права государства заключать международные договоры (которые обязуют всех участников принимать на себя обязательства, распространяемые на их государственные территории), открывающие новые горизонты сотрудничества, безопасности, установления границ и др.

Сравнивая положения ч. 1 и 4 ст. 15 Конституции РФ, отметим, что ч. 4 говорит о примате международных договоров перед законами, в то время как ч. 1 — о примате Конституции РФ перед законами и иными российскими правовыми актами. Соответственно, решение противоречия между ратифицированным договором и федеральным законом идет в пользу акта, которым Российская Федерация возложила на себя международные обязательства, т.е. международного договора.

Ряд авторов формулирует вывод о том, что общепризнанные принципы международного права не имеют прямого действия на территории Российской Федерации²². Однако это справедливо лишь для международных договоров, введение которых в действие на территории Российской Федерации осуществляется путем ратификации или утверждения. Вместе с тем ст. 15 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», озаглавленная как «Международные договоры Российской Федерации, подлежащие ратификации», сама за себя говорит, что не все международные договоры подлежат ратификации. В ст. 6 этого же Федерального закона устанавливается, что согласие Российской Федерации на обязательность для нее международного договора может выражаться путем: подписания договора; обмена

²⁰ См.: там же.

²¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ: от 20.10.2016 г. № 20-П // СЗ РФ. 2016. № 44, ст. 6195; от 27.03.2012 г. № 8-П // СЗ РФ. 2012. № 15, ст. 1810; от 25.06.2020 г. № 29-П // СЗ РФ. 2020. № 27, ст. 4297; от 14.11.2018 г. № 41-П // СЗ РФ. 2018. № 49, ст. 7490.

²² См., напр.: *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 60–64; *Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д.* Конституционное право России: учеб. М., 2010. С. 41. 42.

документами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора²³. То есть если подписан договор, не предполагающий последующей ратификации или утверждения, особенно на русском (или в т.ч. на русском) языке, то он автоматически становится частью правовой системы Российской Федерации.

Представляется, что общепризнанные принципы международного права обладают приматом в отношении норм национального права, входя в российскую правовую систему.

Соответственно, став частью правовой системы Российской Федерации, общепризнанные принципы международного права образуют и правовую основу ее внешней политики. Данный тезис подтверждается п. 2 Концепции внешней политики РФ о том, что правовую основу указанной Концепции составляют «Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы...».

Указ Президента РФ от 20 апреля 2014 г. № 259 «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию»²⁴ в п. 2 также определяет правовую основу государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию: Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Бюджетный кодекс РФ, другие нормативные правовые акты.

В соответствии с п/п. «б» п. 1 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»²⁵ МИД России поручено отстаивать основополагающие принципы Устава ООН. Таким образом, и Конституция РФ, и иные нормативные правовые акты презюмируют общепризнанные нормы и принципы международного права в качестве правовой основы Российской Федерации.

Согласно ст. 2 Устава ООН и Заключительному акту СБСЕ 1975 г. к общепризнанным принципам международного права относят: принцип суверенного равенства государств, принцип невмешательства во внутренние дела государства, принцип неприменения силы и угрозы силой, принцип мирного разрешения международных споров, принцип добросовестного исполнения международных обязательств, принцип уважения и защиты прав и основных свобод человека, принцип защиты права народов и наций на самоопределение, принцип территориальной целостности и нерушимости границ.

Рассмотрение места общепризнанных принципов международного права в формировании внешней политики Российской Федерации логично начать с принципа добросовестного выполнения обязательств, дошедшего сквозь тысячелетия, со времен древнеримской максимы: *pacta sunt servanda*.

Пункт 26 Концепции 2016 г. закрепляет приверженность названному принципу: «Россия последовательно выступает за укрепление правовых основ международных отношений, добросовестно соблюдает международно-правовые обязательства».

Принципы «территориальной целостности и нерушимости границ» отражены в п/п. «б» п. 3, который провозглашает «обеспечение безопасности страны, ее суверенитета и территориальной целостности». Согласно п. 44 Концепции «Россия намерена установить в соответствии с международным правом внешние границы своего континентального шельфа, расширяя тем самым возможности для разведки и добычи его минеральных ресурсов».

Принцип «равноправия и самоопределения народов и наций» также отражен в п. 57: «В числе российских приоритетов остается содействие становлению Республики Абхазия и Республики Южная Осетия как современных демократических государств, укреплению их международных позиций, обеспечению надежной безопасности и социально-экономическому восстановлению».

Принципы «мирного разрешения споров» и «неприменения силы и угрозы силой» презюмируются в п. 34: «Россия содействует политико-дипломатическому урегулированию региональных конфликтов на основе коллективных действий международного сообщества, исходя из того, что разрешение таких конфликтов возможно посредством вовлечения всех сторон в диалог и переговоры, а не посредством изоляции какой-либо из них» и п. 32: «не подлежащей ревизии правовой основы для применения силы в порядке самообороны».

Принципы «суверенного равенства государств» и «невмешательства во внутренние дела государства» отражены в п. 23: «Российская Федерация проводит внешнюю политику, направленную на создание стабильной и устойчивой системы международных отношений на основе общепризнанных норм международного права и принципов равноправия, взаимного уважения, невмешательства во внутренние дела государств в целях обеспечения надежной и равной безопасности каждого члена мирового сообщества» и п/п. «б» п. 45 Концепции, который предписывает «противодействовать попыткам использования правозащитных концепций в качестве инструмента политического давления и вмешательства во внутренние дела государств, в том числе в целях их дестабилизации и смены законных правительств», что было продемонстрировано в Сирии и Беларуси.

В Российской Федерации «признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии настоящей Конституцией» (ч. 1 ст. 17), при этом перечисление в ней основных прав и свобод «не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина» (ч. 1 ст. 55). Значит, даже Конституция РФ не может ограничить общепризнанные права и свободы, закрепленные международным правом²⁶. В Концепции внешней политики Российской Федерации данный принцип отражается в специальном разделе «Международное гуманитарное сотрудничество и права человека».

Праву в условиях растущего динамизма международной жизни приходится решать все более масштабные проблемы, поэтому не может быть и речи о том, чтобы политика демократического государства не опиралась и на национальное и на международное право. Политика правового государства не может быть неправовой. Нельзя забывать и то, что ныне нет альтернативы международному праву, поскольку

²³ См.: СЗ РФ. 1995. № 29, ст. 2757.

²⁴ См.: СЗ РФ. 2014. № 17, ст. 2036.

²⁵ См.: СЗ РФ. 2012. № 19, ст. 2342.

²⁶ См.: *Осавелюк Е.А.* Защита прав и свобод человека: проблемы реализации государством международно-правовых обязательств // Бизнес в законе. 2013. № 3. С. 56–58.

развитие государства происходит не в вакууме, и Российская Федерация не может замыкаться внутри себя.

Ведь именно через международные отношения удобнее всего заложить фундамент под себя и свои глобальные интересы, воплотить свое видение новой системы миропорядка. Реализуя свою внешнюю политику, государство совершает действия вовне, где действует по соответствующим правилам, искусственно игнорировать или отрицать которые невозможно.

Поэтому роль общепризнанных принципов международного права не может принижаться. Число заключенных еще со времен СССР международных договоров достигло нескольких десятков тысяч. Российская Федерация – член почти всех универсальных международных организаций. Соответственно, Конституция РФ по своему характеру является нормативным правовым актом члена международного сообщества. Народ принял ее, «сознавая себя частью мирового сообщества», о чем указано в Преамбуле Конституции РФ, и тем самым была воплощена идея организационной связи с мировым сообществом.

* * *

Таким образом, конституционно-правовой анализ места общепризнанных принципов международного права в формировании внешней политики Российской Федерации позволяет сформулировать несколько выводов:

общепризнанные принципы международного права имеют смешанную правовую природу, поскольку их предписания формулируются посредством согласования воли государств – основных субъектов международного права (способом нормотворчества характерным для данной системы права). При этом часть принципов действуют в рамках международного права, а часть – через включение в национальное законодательство, – и в международном и национальном праве (например, ст. 79¹ Конституции РФ);

механизм действия и применения указанных принципов вытекает из их правовой природы, а также зависит от источника их закрепления и способа имплементации;

общепризнанные принципы международного права обладают приматом в отношении норм национального права и, включаясь правовую систему Российской Федерации, во многом позволяют формировать внешнюю политику Российской Федерации как достойного участника международного сообщества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абашидзе А.Х., Мельшина К.Ю.* Верховенство права, понимаемое организацией объединенных наций // *Вестник ВолГУ. Сер. 5. Юриспруденция.* 2016. Т. 15. № 4 (33). С. 18.
2. *Авакян С.А.* Конституционное право России: учеб. курс.: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. Т. 4. С. 86, 87.
3. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: учеб. 10-е изд., изм. и доп. М., 2013. С. 36, 120.
4. *Борисов А.Б.* Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). С комментариями Конституционного Суда РФ. М., 2009. С. 272.
5. *Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д.* Конституционное право России: учеб. М., 2010. С. 41. 42.
6. *Вельяминов Г.М.* Право национальное и международное. М., 2017. С. 112.
7. *Витрук Н.В.* Верность конституции. М., 2008. С. 81.
8. *Зимненко Б.Л.* О применении норм международного права судами общей юрисдикции. М., 2007. С. 193.
9. *Капустин А.Я.* «Теоретический симпозиум – 2015» // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». 12.02.2014. URL: <http://inter-legal.ru/material-vystupleniya-anatoliya-yakovlevicha-kapustina-2> (дата обращения: 05.09.2021).
10. Конституционное право России / под ред. Н.А. Михалева. М., 2006. С. 326.
11. *Конюхова И.А.* Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: курс лекций. М., 2006.
12. *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 55.
13. *Международное право: учеб. для вузов / отв. ред. Г.В. Игнатенко и О.И. Тиунов.* 3-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 144.
14. *Осавелюк Е.А.* Защита прав и свобод человека: проблемы реализации государством международно-правовых обязательств // *Бизнес в законе.* 2013. № 3. С. 56–58.
15. *Фадеев В.И.* Конституционное право. М., 2013. С. 33, 34.
16. *Черниченко С.В.* Теория международного права. М., 1999. Т. 2. С. 343, 344.
17. *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 60–64.

REFERENCES

1. *Abashidze A.H., Melshina K. Yu.* The Rule of Law, understood by the United Nations // *Herald of the Volga. Ser. 5. Jurisprudence.* 2016. Vol. 15. No. 4 (33). P. 18 (in Russ.).
2. *Avakian S.A.* Constitutional Law of Russia: studies. course.: in 2 vols. 4th ed., reprint. and additional. M., 2010. Vol. 4. P. 86, 87 (in Russ.).
3. *Baglay M.V.* Constitutional Law of the Russian Federation: textbook. 10th ed., ed. and additional. M., 2013. P. 36, 120 (in Russ.).
4. *Borisov A.B.* Commentary on the Constitution of the Russian Federation (article-by-article). With comments of the Constitutional Court of the Russian Federation. M., 2009. P. 272 (in Russ.).
5. *Vasilyeva S.V., Vinogradov V.A., Mazaev V.D.* Constitutional Law of Russia: textbook. M., 2010. P. 41. 42 (in Russ.).
6. *Velyaminov G.M.* Law of national and international. M., 2017. P. 112 (in Russ.).
7. *Vitruk N.V.* Allegiance to the Constitution. M., 2008. P. 81 (in Russ.).
8. *Zimnenko B.L.* On the application of International Law by the courts of General jurisdiction. M., 2007. P. 193 (in Russ.).

9. *Kapustin A. Ya.* “Theoretical Symposium – 2015” // Electronic network edition “International legal courier”. 12.02.2014. URL: <http://inter-legal.ru/material-vystupleniya-anatoliya-yakovlevicha-kapustina-2> (accessed: 05.09.2021) (in Russ.).
10. *Constitutional Law of Russia* / ed. by N.A. Mikhaleva. M., 2006. P. 326 (in Russ.).
11. *Konyukhova I.A.* Constitutional Law of the Russian Federation. General part: a course of lectures. M., 2006 (in Russ.).
12. *Kutaftin O.E.* Sources of Constitutional Law of the Russian Federation. M., 2002. P. 55 (in Russ.).
13. *International Law: studies for universities* / ed. by G.V. Ignatenko and O.I. Tiunov. 3rd ed., reprint. and additional. M., 2005. P. 144 (in Russ.).
14. *Osavelyuk E.A.* Protection of human rights and freedoms: problems of state implementation of international legal obligations // *Business in law*. 2013. No. 3. P. 56–58 (in Russ.).
15. *Fadeev V.I.* Constitutional Law. M., 2013. P. 33, 34 (in Russ.).
16. *Chernichenko S.V.* Theory of International Law. M., 1999. Vol. 2. P. 343, 344 (in Russ.).
17. *Ebzeev B.S.* Man, People, state in the constitutional system of the Russian Federation. 2nd ed., reprint. and additional. M., 2013. P. 60–64 (in Russ.).

Сведения об авторе

ОСАВЕЛЮК Елена Алексеевна – кандидат юридических наук, доцент, проректор по учебной работе Института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова; 111024 г. Москва, шоссе Энтузиастов, д. 21

Authors' information

OSAVELYUK Elena A. – PhD in Law, associate Professor, Vice Rector for Academic Affairs of Griboedov Institute of International Law and Economics; 21 Entuziastov highway, 111024 Moscow, Russia

МОНОГРАФИЯ «ВОЕННОЕ ПРАВО» ОБЕСПЕЧИЛА ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ПРОРЫВ В ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМ ВОЕННОЙ НАУКИ

© 2022 г. В. В. Хомчик

Верховный Суд Российской Федерации, г. Москва

E-mail: acad.sec@igpran.ru

Поступила в редакцию 21.02.2022 г.

Аннотация. Рецензия представлена на первые два тома трехтомной монографии «Военное право» под общей редакцией директора Института государства и права Российской академии наук, члена-корр. РАН А.Н. Савенкова и руководителя отделения военного права Академии военных наук, д-ра юрид. наук, проф. А.В. Кудашкина: Т. I «История и теория военного права (с предисловием)»; Т. II «Современное состояние военного права (институты военного права)». Подчеркивается актуальность работы, ее высокая научно-практическая значимость для военной и правовой науки. Монография рекомендуется для широкого круга читателей.

Ключевые слова: военное право, предмет, метод, институты, система военного права, право вооруженных конфликтов, война, военная деятельность, военная организация государства.

Цитирование: Хомчик В.В. Монография «Военное право» обеспечила теоретический прорыв в фундаментальных исследованиях современных проблем военной науки // Государство и право. 2022. № 3. С. 199–203.

DOI: 10.31857/S102694520019175-3

THE MONOGRAPH “MILITARY LAW” PROVIDED A THEORETICAL BREAKTHROUGH IN FUNDAMENTAL RESEARCH OF MODERN PROBLEMS OF MILITARY SCIENCE

© 2022 V. V. Khomchik

Supreme Court of the Russian Federation

E-mail: acad.sec@igpran.ru

Received 21.02.2022

Abstract. The review is presented on the first two volumes of the three-volume monograph “Military Law” edited by the Director of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Corresponding Member of the RAS A.N. Savenkov and the head of the Department of Military Law of the Academy of Military Sciences, Doctor of Law, Professor A.V. Kudashkin: Vol. I “History and theory of Military Law (with a preface)”; Vol. II “The current state of Military Law (institutes of Military Law)”. The relevance of the work, its high scientific and practical significance for military and legal science is emphasized. The monograph is recommended for a wide range of readers.

Key words: Military Law, subject, method, institutions, system of Military Law, law of armed conflicts, war, military activity, military organization of the state.

For citation: Khomchik, V.V. (2022). The monograph “Military Law” provided a theoretical breakthrough in fundamental research of modern problems of military science // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 199–203.

Изданы два первых тома трехтомной монографии «Военное право»¹, которая без преувеличения является первым научно-теоретическим фундаментальным трудом за всю историю исследований военно-правовой проблематики, как дореволюционной и советской, так и современной.

История зарождения российского военного права уходит в глубину веков и связана с заключением Русско-византийских договоров 907 и 911 гг. — первых источников русского военного права.

Как справедливо отмечают А. Н. Савенков и А. В. Кудашкин, военное право возникает тогда, когда государство ставит целью сохранить свой суверенитет и определяет задачи по вооруженной защите своего Отечества или, наоборот, направляет свои усилия на захват других территорий. Так начинается военная деятельность в государстве (возникают отношения по созданию вооруженных сил, воинских формирований, их комплектованию, обучению, обеспечению и т.д.). Этот процесс объективный и неизбежный; вопрос в том, насколько он формализован и интенсивен. А это зависит от конкретно-исторических условий и целей государства. Так появляются ритуалы, традиции, законы и обычаи войны, военное законодательство².

Актуальность работы обусловлена современной геополитической ситуацией, которая характеризуется стремлением ведущих западных стран во главе с Соединенными Штатами Америки к установлению нового мирового порядка. Лидеры США и иных государств — членов НАТО, как ранее, так и сейчас, определяют военную силу в качестве одной из главных составляющих мировой политики. По справедливому замечанию А. Н. Савенкова, «цивилизация вступила в социальный и гуманитарный кризис планетарного масштаба, а большинство государств уже не смогут, опираясь на известный государственно-правовой инструментарий, прогнозировать ни развитие общественно-экономической формации, ни цели социальных и политических преобразований»³.

Актуальность правовых исследований в военной сфере обусловлена также потребностями в совершенствовании правовых основ военной деятельности государства, военных отношений, которые, будучи урегулированными правом, приобретают качество правоотношений, объединяемых понятием «военное право».

Работа над монографией осуществляется под эгидой Института государства и права Российской академии наук, возглавляемого членом-корр. РАН А. Н. Савенковым, большим авторским коллективом под руководством известного ученого и признанного специалиста по военному праву проф. А. В. Кудашкина.

По замыслу авторов, издание должно состоять из трех томов:

¹ Военное право: в 3 т. / под общ. ред. А. Н. Савенкова, А. В. Кудашкина. М.: Центр правовых коммуникаций, 2021. Т. I: История и теория военного права (с предисловием). — 560 с.; т. II: Современное состояние военного права (институты военного права). — 888 с.

² См.: Савенков А. Н., Кудашкин А. В. Военное право: постановка проблемы и пути решения // Государство и право. 2021. № 4. С. 10.

³ Савенков А. Н. Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020. С. 155.

- т. I. История и теория военного права;
- т. II. Современное состояние военного права (институты военного права);
- т. III. Основные проблемы и перспективные направления военно-правовых исследований.

В 2021 г. изданы два первых тома трилогии, поэтому можно уже подвести некоторые итоги.

Том I монографии посвящен истории возникновения отечественного военного права, его генезису и современному состоянию: дана развернутая характеристика предмета и метода правового регулирования, принципов и функций военного права, его структуры и источников.

Какие основные результаты получены в ходе исследования? Прежде всего отметим новые подходы к определению понятия «военное право», которое представляет собой систему установленных государством военно-правовых норм, закрепляющих правила подготовки и урегулирования войны (вооруженных конфликтов), правила ведения боевых действий, правовое положение (статус) участников военной деятельности, а также правовые основы военной деятельности государства в целях обеспечения его военной безопасности⁴.

В предложенном определении акцент сделан на *военный* аспект отрасли российского *военного* права, который определяет особенность (тем самым и обособленность) предмета и специфику метода правового регулирования.

Специфичный предмет военного права составляют следующие группы отношений и понятий:

понятие войны (вооруженного конфликта), порядок и поводы для ее объявления или отражения агрессии;

правовые основы ведения войны (вооруженных конфликтов);

формирование и реализация государственной политики в сфере обороны и военной безопасности государства;

мобилизационная готовность вооруженных сил, других государственных военных организаций, воинских формирований и органов, экономики и граждан к отражению агрессии или иного вооруженного нападения;

правовое положение (статус) и ответственность участников военной деятельности, правомерность применения ими вооружений и иных средств для достижения целей войны, а также отношение к военнопленным и лицам, не принимающим непосредственного участия в боевых действиях, как в период боевых действий, так и после их завершения.

Специфичный метод правового регулирования военного права представляет совокупность правовых приемов и средств воздействия на отношения, сопровождающие военную деятельность государства, имеющие *преимущественно* императивный характер, направленные на достижение целей и поставленных задач *в условиях боевого воздействия* на противника (вооруженных конфликтов, ведения боевых действий), *в т.ч. допускающие возможность причинения ущерба инфраструктуре противника, жизни и здоровью его личного состава*, а также регулирование иных военных отношений по подготовке к вооруженной борьбе (боевому или военному противодействию). Однако диспозитивность (и дискреционность в принятии решения) также имеет место как в условиях ведения боевых действий, так

⁴ Савенков А. Н., Кудашкин А. В. Указ. соч. С. 9, 10.

и в сопутствующих отношениях (например, контракт о прохождении военной службы).

В связи с этим особо следует подчеркнуть сделанный авторами вывод о необходимости провести формальное различие между составными частями военной организации государства и подобными им военизированными формированиями, которое заключается, во-первых, в особом порядке исполнения служебных обязанностей — военной службы, во-вторых, регламентации их деятельности военным законодательством, не распространяющимся на иные виды деятельности, в третьих, и это основное, в решении специфических задач военной безопасности специфическими (военными) методами (т. I, с. 24).

Конечно же, нельзя не отметить сделанный в монографии вывод о том, что решающую роль в современных вооруженных конфликтах приобретает информационное противоборство, необходимость превосходства над противником в информационной сфере.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации⁵ (п. 17) определяет информационное пространство как новую сферу ведения военных действий. Намечилась тенденция смещения военных опасностей и военных угроз в информационное пространство⁶. Из этого следует вывод о высокой значимости в настоящее время вопросов правового регулирования вооруженных конфликтов в информационном пространстве, что также должно стать предметом рассмотрения науки военного права.

Президент РФ В.В. Путин, выступая 10 ноября 2021 г. на заседании Военно-промышленной комиссии, поставил задачу учесть в новой государственной программе вооружений самые передовые информационные и биокогнитивные технологии⁷.

Таким образом, для российского военного командования уже сейчас очевидно, что информационная сфера становится доминирующей в войне; главной целью войны станет установление контроля над сознанием людей.

Исходя из признания ключевой роли информационной составляющей в современных вооруженных конфликтах, представляется целесообразным рассмотреть комплекс предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области правового регулирования вооруженных конфликтов с использованием новейших информационных и информационно-телекоммуникационных технологий. Это обстоятельство, несомненно, ставит новые вызовы перед наукой военного права, пути разрешения которых на должном уровне определены в монографии.

Конечно же, *военное право* — системное явление, которое кроме перечисленных основных системообразующих признаков имеет присущие ему как отрасли права дополнительные признаки (функции и принципы, социальную ценность, структуру и т.д.).

⁵ Утверждена Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 (см.: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046/page/5> (дата обращения: 28.08.2021)).

⁶ См.: Пункт 11 Военной доктрины Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 г. № Пр-2976). URL: <https://base.garant.ru/70830556/> (дата обращения: 28.08.2021).

⁷ См.: В.В. Путин: поступающие в войска РФ вооружения и техника не уступают зарубежным аналогам. URL: https://tass.ru/armiya-i-opk/12886007?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 10.11.2021).

Все эти вопросы подробно раскрыты в т. I рецензируемого научного труда, в совокупности составляющие *общую часть* военного права.

Том II монографии посвящен основным институтам военного права. Задача, которую поставили перед собой авторы, — описать ранее исследованные военные правоотношения, тем самым, как отмечено во введении т. II, показав широту и глубину военно-правовой тематики, практически «безбрежный океан» военно-правовых исследований (т. II, с. 10, 11). Нормы военного права имеют между собой самые тесные системные связи, объединяющие их в институты и подотрасли, и это обстоятельство (в числе прочих) является одним из отраслеобразующих признаков военного права — самостоятельной отрасли системы права России⁸.

В т. II монографии, логическом продолжении т. I, изложены вопросы, составляющие *особенную часть* военного права. Авторы не ставили задачу охватить и описать все существующие направления науки военного права⁹. Но ознакомление с первыми двумя томами научного труда приводит к выводу, что огромный пласт работы и большая ее часть завершены. Поставленные авторскими коллективами т. I и II монографии «Военное право» задачи успешно выполнены.

Работа продолжается. По замыслу авторов, т. III будет посвящен основным проблемам и перспективным направлениям военно-правовых исследований.

Особо следует отметить новаторский подход проф. А.В. Кудашкина, который небезосновательно отмечая, что прежде всего военное право есть *право вооруженных конфликтов*, делает обоснованный вывод, что, отрицая это, мы возвращаемся к отрицанию существования самостоятельной отрасли военного права и признаем наличие *только некоторых особенностей* базовых и иных отраслей права.

К сожалению, приходится констатировать, что научным направлением исследования права вооруженных конфликтов в России никто системно ранее не занимался и не занимается сейчас. Нет ни одной диссертации по праву вооруженных конфликтов¹⁰.

⁸ См.: Система права: история, современность, перспективы / под ред. Т.Н. Радько. М., 2020. С. 218.

⁹ Наиболее полно направления военно-правовых исследований приведены в издании, подготовленном проф. В.М. Корякиным (см. подр.: *Корякин В.М.* Военное право: антология диссертаций: в 2 ч. М., 2011).

¹⁰ Есть исследования только отдельных аспектов (см., напр.: *Пчелинцев С.В.* Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998; *Шаковец О.В.* Правовое регулирование действий воинского контингента Российской Федерации в миротворческих операциях (международно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Холиков И.В.* Проблемы международно-правовой регламентации статуса военно-медицинского персонала в условиях вооруженного конфликта и проведения миротворческих операций: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Самодуров Д.И.* Правовой режим военного плена (международно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Зиборов О.В.* Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Ложников И.С.* Военно-правовые аспекты урегулирования вооруженных конфликтов (на основе Парижско-Дейтонских соглашений): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Винокуров А.Ю.* Расследование преступлений, совершаемых военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации против

Почему так? Задавая это вопрос, А.В. Кудашкин на него же и отвечает. По его мнению, такое положение дел обусловлено тем, что *нет заказа (интереса)* со стороны заказчика (Министерства обороны РФ и иных военных ведомств). *Это вопросы фундаментальной науки*, которая, как правило, не имеет сиюминутного быстрого практического применения. Но без разработки фундаментальной науки не будет развития отрасли военного права.

Приходится также констатировать, что в современный период не существует ни одного научного подразделения в России, которое занималось бы фундаментальной разработкой *теории военного права*. Такой подход негосударственный и не соответствующий текущему времени.

Однако вакуум на государственном уровне инициативно заполняется на общественных началах. В этой связи в качестве положительного момента нельзя не отметить, что на базе Института государства и права РАН в составе Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» в сентябре 2018 г. создана Комиссия по военному праву и правому обеспечению национальной безопасности. Председателем Комиссии является директор Института, член-корр. РАН А.Н. Савенков, а руководителем ее экспертного совета — проф. А.В. Кудашкин. В Институте государства и права РАН создан Междисциплинарный центр правовых исследований в области обороны и оборонно-промышленного комплекса. По совместной инициативе Ассоциации юристов России, а также Института государства и права РАН на общем собрании Академии военных наук 2 марта 2019 г. было создано отделение военного права в составе Академии военных наук. Перечисленные органы, действующие на общественных началах, вносят весьма ощутимый вклад в развитие науки военного права, но при этом они осуществляют эту деятельность в инициативном порядке. Их деятельность официально не поддерживается со стороны государства.

Поэтому мы поддерживаем выводы А.Н. Савенкова и А.В. Кудашкина, что наиболее эффективной и результативной станет работа, которая будет носить не только инициативный, но и профессиональный характер, а также их предложения по созданию штатной исследовательской структуры, которая занималась бы планированием, координацией и осуществлением исследований по актуальным военно-правовым проблемам. Для этого целесообразно разработать и утвердить на федеральном уровне план, который включал бы весь комплекс исследований по актуальным направлениям военного права в краткосрочной перспективе (1–5 лет) и до 2050 г.¹¹

Одна из основных целей военного права — реализация мер, направленных на предотвращение угроз национальной безопасности Российской Федерации. При этом

мирного населения в период вооруженных конфликтов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Тараненко В.В.* Правовой статус военнослужащих — участников боевых действий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Кудинов М.А.* Теоретические и правовые основы уголовной ответственности за преступления против военной службы, совершаемые в военное время и в боевой обстановке: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Звинчукова О.Н.* Международно-правовая защита прав женщин, проходящих военную службу: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Маликов С.В.* Правовые и организационные основы расследования преступлений, совершаемых военнослужащими в районах вооруженного конфликта: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005).

¹¹ См.: *Савенков А.Н., Кудашкин А.В.* Указ. соч. С. 30.

систематический мониторинг законодательства в области военной деятельности становится основным направлением государственной политики в сфере обороны, предполагает учет его результатов при подготовке и обосновании предложений по правому обеспечению национальной безопасности государства. Реализация научно обоснованных выводов, содержащихся в монографии, будет способствовать достижению указанной цели.

* * *

Подводя итог, можно уверенно утверждать, что первые два тома монографии «Военное право» представляют несомненную ценность для правовой и военной науки, в них заложен прочный фундамент для текущих и последующих исследований военно-правовой проблематики. Пожелаем авторам успехов в продолжении исследования на благо науки военного права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Винокуров А.Ю.* Расследование преступлений, совершаемых военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации против мирного населения в период вооруженных конфликтов: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
2. Военное право: в 3 т. / под общ. ред. А.Н. Савенкова, А.В. Кудашкина. М., 2021. Т. I: История и теория военного права (с предисловием). С. 24; т. II: Современное состояние военного права (институты военного права).
3. *Звинчукова О.Н.* Международно-правовая защита прав женщин, проходящих военную службу: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
4. *Зиборов О.В.* Институт военного положения по российскому праву (историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
5. *Корякин В.М.* Военное право: антология диссертаций: в 2 ч. М., 2011.
6. *Кудинов М.А.* Теоретические и правовые основы уголовной ответственности за преступления против военной службы, совершаемые в военное время и в боевой обстановке: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
7. *Ложников И.С.* Военно-правовые аспекты урегулирования вооруженных конфликтов (на основе Парижско-Дейтонских соглашений): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
8. *Маликов С.В.* Правовые и организационные основы расследования преступлений, совершаемых военнослужащими в районах вооруженного конфликта: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005.
9. *Пчелинцев С.В.* Правовое регулирование военного положения в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.
10. *Савенков А.Н.* Государство и право в период кризиса современной цивилизации. М., 2020. С. 155.
11. *Савенков А.Н., Кудашкин А.В.* Военное право: постановка проблемы и пути решения // Государство и право. 2021. № 4. С. 10.

12. *Самодуров Д.И.* Правовой режим военного плена (международно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.
13. Система права: история, современность, перспективы / под ред. Т.Н. Радько. М., 2020. С. 218.
14. *Тараненко В.В.* Правовой статус военнослужащих — участников боевых действий: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
15. *Холиков И.В.* Проблемы международно-правовой регламентации статуса военно-медицинского персонала в условиях вооруженного конфликта и проведения миротворческих операций: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
16. *Шаковец О.В.* Правовое регулирование действий воинского контингента Российской Федерации в миротворческих операциях (международно-правовые аспекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
5. *Koryakin V.M.* Military Law: anthology of dissertations: in 2 parts. M., 2011 (in Russ.).
6. *Kudinov M.A.* Theoretical and legal foundations of criminal liability for crimes against military service committed in wartime and in a combat situation: dis. ... PhD in Law. M., 2004 (in Russ.).
7. *Lozhnikov I.S.* Military-legal aspects of the settlement of armed conflicts (based on the Paris-Dayton Agreements): dis. ... PhD in Law. M., 2003 (in Russ.).
8. *Malikov S.V.* Legal and organizational bases of investigation of crimes committed by military personnel in areas of armed conflict: dis. ... Doctor of Law. M., 2005 (in Russ.).
9. *Pchelintsev S.V.* Legal regulation of Martial Law in the Russian Federation: dis. ... PhD in Law. M., 1998 (in Russ.).
10. *Savenkov A.N.* State and law during the crisis of modern civilization. M., 2020. P. 155 (in Russ.).
11. *Savenkov A.N., Kudashkin A.V.* Military Law: problem statement and solutions // State and Law. 2021. No. 4. P. 10 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Vinokurov A. Yu.* Investigation of crimes committed by servicemen of the Armed Forces of the Russian Federation against civilians during armed conflicts: dis. ... PhD in Law. M., 2004 (in Russ.).
2. Military Law: in 3 vols / under the General editorship of A.N. Savenkov, A.V. Kudashkin. M., 2021. Vol. I: History and theory of Military Law (with the Preface). P. 24; vol II: the current state of Military Law (institutions of Military Law) (in Russ.).
3. *Zvinchukova O.N.* International legal protection of women's rights, military service: dis. ... PhD in Law. M., 2004 (in Russ.).
4. *Ziborov O.V.* Institute of Martial Law in Russian Law (historical and legal research): dis. ... PhD in Law. M., 2002 (in Russ.).
12. *Samodurov D.I.* The legal regime of military captivity (international legal analysis): dis. ... PhD in Law. M., 2002 (in Russ.).
13. The system of law: history, modernity, prospects / ed. by T.N. Radko. M., 2020. P. 218 (in Russ.).
14. *Taranenko V.V.* The legal status of military personnel participating in hostilities: dis. ... PhD in Law. M., 2004 (in Russ.).
15. *Kholikov I.V.* Problems of international legal regulation of the status of military medical personnel in conditions of armed conflict and peacekeeping operations: dis. ... PhD in Law. M., 2001 (in Russ.).
16. *Shakovets O.V.* Legal regulation of the actions of the military contingent of the Russian Federation in peacekeeping operations (international legal aspects): dis. ... PhD in Law. M., 2001 (in Russ.).

Сведения об авторе

ХОМЧИК Владимир Владимирович — кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ, Заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации — председатель Судебной Коллегии по делам военнослужащих; 121260 г. Москва, ул. Поварская, д. 15

Authors' information

KHOMCHIK Vladimir V. — PhD in Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Deputy Chairman of the Supreme Court of the Russian Federation — Chairman of the Judicial Board for Military Affairs; 15 Povarskaya str., 121260 Moscow, Russia

**Н.А. Власенко. СОВРЕМЕННОЕ РОССИЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО.
ОЧЕРКИ. М.: НОРМА, 2022. – 150 с.¹**

© 2022 г. С. Н. Бабурин*, И. П. Кожокар**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

*E-mail: 1357343@mail.ru

**E-mail: 89272234877@mail.ru

Поступила в редакцию 31.01.2022 г.

Аннотация. Рецензируемая книга Н.А. Власенко «Современное российское государство. Очерки» затрагивает по содержанию многие проблемы российской государственности, политической системы, всей политико-правовой жизни. Бросающаяся в глаза особенность издания – это очерковый подход. Это позволило автору исследовать проблемы современного государствоведения через системообразующие его фрагменты, оставляя в стороне связность этих фрагментов и неизбежные при таком подходе пробелы в комплексном анализе современного государства. Монография Н.А. Власенко позволяет увидеть многие болезненные проблемы стартовой позиции российского общества перед его новой государственно-правовой трансформацией. Выводов автор не навязывает, он лишь даёт основу для их рождения.

Ключевые слова: современное государство, российская государственность, государственная идеология, общество.

Цитирование: Бабурин С.Н., Кожокар И.П. Н.А. Власенко. Современное российское государство. Очерки // Государство и право. 2022. № 3. С. 204–207.

DOI: 10.31857/S102694520019176-4

**N.A. Vlasenko. THE MODERN RUSSIAN STATE. ESSAYS.
MOSCOW: NORMA, 2022. – 150 pp.²**

© 2022 S. N. Baburin*, I. P. Kozhokar**

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: 1357343@mail.ru

**E-mail: 89272234877@mail.ru

Received 31.01.2022

Abstract. The reviewed book by N.A. Vlasenko “The modern Russian state. Essays” touches on the content of many problems of Russian statehood, the political system, the entire political and legal life. The striking feature of the publication is an essay approach. This allowed the author to explore the problems of modern state studies through its system-forming fragments, leaving aside the coherence of these fragments and the gaps in the complex analysis of the modern state that are inevitable with this approach. Monograph of N.A. Vlasenko allows us to see many painful problems of the starting position of Russian society before its new state-legal transformation. The author does not impose conclusions, he only gives the basis for their birth.

Key words: modern state, Russian statehood, state ideology, society.

For citation: Baburin, S.N., Kozhokar, I.P. (2022). N.A. Vlasenko. The modern Russian state. Essays // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 204–207.

¹ Положения книги кратко изложены в: Власенко Н.А. Отклоняющееся государство: учение Аристотеля и постсоветская реальность // Вестник РУДН. Сер.: Юрид. науки. 2021. Т. 25. № 3. С. 479–505.

² The provisions of the book are summarized in: Vlasenko N.A. (2021) The declining state: Aristotle teachings and post-Soviet reality // RUDN Journal of Law. 25 (3), 479–505.

Российская реальность и её читательская аудитория не могут пожаловаться на дефицит юридической литературы. Выходят сотни журналов (быть может, лучше и поменьше), учебники, монографии, комментарии, сборники научных трудов и многое другое. Относительно монографической литературы по юриспруденции главенствуют исследования в сфере отраслевых проблем права, к которым могут быть приравнены и исследования по теории права. В значительном дефиците мировоззренчески комплексная проработка вопросов современной отечественной государственности, осмысление сугубо правовых и политических вопросов с позиции реальной политики, практической философии, социологической динамики.

Книга Н.А. Власенко «Современное российское государство. Очерки» в определённой мере этот пробел восполняет. Небольшое по объёму издание затрагивает по содержанию многие проблемы российской государственности, политической системы, всей политико-правовой жизни.

Бросающаяся в глаза особенность издания — это очерковый подход. Данный жанр в исследовательских делах встречается нечасто, хотя известен ещё с дореволюционных времён. Полагаем, что автор оправданно выбрал такой подход, поскольку это позволило исследовать проблемы современного государствоведения через системообразующие его фрагменты, оставляя в стороне связность этих фрагментов и неизбежные при таком подходе пробелы в комплексном анализе современного государства. Сам выбор автора главного, ключевого в современном государстве интересен и принципиально значим. Современная государственность — многоаспектное и многостилевое явление, постоянно усложняющееся и развивающееся, где-то стагнирующее, а где-то проходящее трансформацию качественного перерождения. Очерковый подход раскрепостил творческую мысль учёного, позволил ему легко, порой без каких-либо аргументов переходить всё к новым и новым сторонам современного Российского государства, наиболее значимым с позиции автора.

Представляется, что оправдало себя и должно быть занесено в число достоинств работы «новое» прочтение классической литературы по государству (Аристотель, Еллинек и др.). Автор заставляет задуматься над вопросом: действительно ли всё прочитано у классиков? Приходится согласиться, что нет. Опереться на аристотелевскую идею отклоняющейся государственности — хорошая методологическая находка современного исследователя, которая позволяет погрузиться в оригинальность мыслетворчества, придаёт смелости в постановке, казалось бы, давно изученных проблем и высказывании собственных суждений о неожиданных путях их преодоления.

Другая позитивная деталь, которую нельзя не заметить — это использование т.н. «метафорического подхода». Автор верно пишет, что «очерк — жанр своеобразный, прихотливый, требует не только отчётливости и завершённости, но и образности мышления, порой неожиданных сравнений и сопоставлений при исследовании объекта. И здесь лучшего средства, чем метафора, не найти» (с. 10). И далее справедливо заключает: «Именно в жанре научного очерка метафорическая образность — просто клад для объёмной характеристики тех или иных сторон общественной и государственной практики» (с. 10). Метафорическая образность позволила выделить и обосновать такие метафоры, как «имитационное государство», «селективное государство», «кредитное государство» и др.

Есть и ещё одно достоинство книги, которое нужно подчеркнуть, — это источниковая база. Обычно при написании работы автор выбирает себе попутчиков — 2–3 монографии, так или иначе сопровождающие исследование. В работе Н.А. Власенко изобилуют ссылки не только на фундаментальные исследования, но и на современную прессу — это мнения экспертов, официальная статистика, ведомственные статданные, результаты сведений научных и прикладных структур и др. За этим немалая многолетняя аналитическая работа, что, безусловно, украсило издание, сделало его убедительным, интересным и легко читаемым.

Н.А. Власенко со своими авторскими критериями оценок подходит к перспективам современной государственности, к проблеме «имитационного государства» и размышлениям над «отчуждённым государством» и «селективностью» современного Российского государства, под которой понимает особую форму принуждения со стороны государственной власти, зависящую от господствующей идеологии и от харизмы государственного лидера (с. 48, 49).

Размышляя над вопросом, нужна ли государственная идеология в условиях конституционного «идеологического многообразия» (ст. 13 Конституции РФ), автор приходит к выводу, что на конституционном уровне «закреплен весьма непростой вопрос о статусе государственной идеологии» (с. 50). Он с пониманием относится к утверждению А.И. Клименко, что «никакие технологии и манипуляции не могут полностью заменить идеологию в государственно организованном обществе. Пока же существует правовая идеология, существует и само современное государство» (с. 51).

Следует полностью согласиться с Н.А. Власенко, что проблема идеологии — сама по себе ничто без связи с историческим мышлением, без провозглашения ценностных основ и ориентиров (с. 51). Кризис человеческого общества в XXI в. — это кризис не столько эколого-технологический, сколько духовно-нравственный, кризис базовых ценностей, утративших у многих народов связь с национальными архетипами, с культурно-исторической традицией. Именно поэтому прав автор, утверждая, что конституционная формула идеологического плюрализма при запрете государственной или иной общеобязательной идеологии удобно вписалась в механизм современного политического режима и стала выступать важным инструментом политического дирижирования (с. 55), а перспектива выбора идеологии, форм мышления, использования человеческих ценностей зависит от государственной власти, созданного ею политического режима (с. 56). Можно спорить: чего больше в такой позиции — экономического детерминизма или правового идеализма, но сам по себе вывод автора логичен и непротиворечив.

Авторская позиция в отношении либерализма как идеологии современной России крайне затемнена и не последовательна. То обстоятельство, что либеральная идея социального государства порождает на практике трудности и проблемы, по его мнению, «не говорит о том, что идеология либерализма, социальной основы государственности нам чужда и не нужна» (с. 128). Автор, отождествляя классический либерализм как идеологию свободы с неолиберализмом современности как идеологией свободного рынка без социальных гарантий, не случайно приходит к выводу, что идеология социальной государственности мало что даст, кроме дополнительных затрат бюджету (с. 129). Н.А. Власенко проходит мимо идеологии современно-консерватизма, опирающегося на идею развития при опоре на традиционные духовно-нравственные ценности

и культурно-историческую традицию, что делает его анализ сугубо нормативистским, лишенным духовного и социального наполнения.

Отсюда автор субъективен и совершенно не прав в категоричном утверждении, что российское общество, его структура, функции, национальная «пропитка» и др. «до сих пор не стали предметом сколько-нибудь тщательного исследования социальными науками» (с. 57). Исследований много, значительная их часть серьёзно изменила наше понимание современного нам общества, жаль лишь, что многие результаты трудов даются отечественных социологов, философов, политологов остаются вне пределов внимания исследователей-юристов. В этом вопросе Н.А. Власенко допускает ошибку, ориентируясь в оценке исследования отношений общества и государства лишь на публицистику (с. 57), научная дискуссия по этой проблематике строится на более высоком уровне³. Правда, под влиянием прессы автор оправданно выдвигает на передний план вопросы доверия между обществом и государством, избегает академической зашоренности.

Констатируя продолжающийся рост недоверия между обществом и государством, Н.А. Власенко именно в нём видит причину того, что «отчужденное» государство начинает «страховаться» и защищать себя от общества, что приводит к росту количества законов, обеспечивающих административно-правовые и уголовно-правовые меры защиты правящей элиты (с. 60). Отсюда и интерес автора к тенденциям развития российского правящего режима, к вопросам транзита власти и кадровой несменяемости, к коррупции как обыденности и средству управления, к взаимозависимости криминала и государственной власти. Достаточно пессимистичны наблюдения автора о федерализме и реальности российского правового государства, о судьбе современной судебной власти.

Отмечая, что слабость государства — в отсутствии комплексного стратегического планирования его действий, особенно перед лицом социальных и природных вызовов (с. 105), Н.А. Власенко, к сожалению, ограничивается лишь констатацией проблем. Однако мало отметить, что режим самоизоляции граждан, впервые введённый весной 2020 г., не имел под собой ни теоретической основы, ни сколько-нибудь правовой базы (с. 107), интересно было бы узнать авторский правовой вывод. Отсыл к принятым впоследствии правовым актам и пожелания соблюдать принимаемые ныне законы вряд ли можно квалифицировать как научное «ноу-хау».

Интересна попытка автора сформулировать три конституционных урока России, что сделано, к сожалению, без должной четкости и основательности. Лишь урок 3 конкретен: «Требуется совершенствование Основного закона по принципу: не надо стесняться» (с. 142). Формулировки двух первых уроков, ему предшествующих, утонули в море ассоциаций и автобиографических нюансов, не позволяющих

³ См., напр.: Перспективные проекты XXI века: конструирование современной социальной реальности / под общ. ред. Г.В. Осипова: в 2 т. М., 2018; *Тощенко Ж.Т.* Социология жизни. М., 2016; *Его же.* Прекариат: от протокласса к новому классу. М., 2018; *Лекторский В.А.* Диалог и толерантность во взаимодействии цивилизаций // Диалог цивилизаций. М., 2005; *Добренков В.И., Кравченко А.И.* Фундаментальная социология: в 15 т. М., 2003–2007; *Добренков В.И., Исправникова Н.Р.* Пирамиды упущенных возможностей (русская версия «капитализма для своих»). М., 2014.

читателю понять, в чём же конкретно заключается тот или иной урок. Между тем авторская мысль идёт в важном направлении: конституционализм развивается в конкретно-исторических условиях, конституция тогда крепка и эффективна, когда она легитимна, опирается на признание и уважение со стороны народа.

Отдельно хотелось отметить, что автор не рассматривает роль самого общества в формировании институтов государственной власти, контроль за их деятельностью, недостаточной реакцией на злоупотребления со стороны государственных органов и должностных лиц, откровенно безразличным отношением к демонстративным нарушениям закона и злоупотреблением в отношении отдельных граждан, юридических лиц, гражданских институтов, ликвидацией принципа разделения властей, уничтожением института выборов, превращением в фикцию судебной системы и т.д. Ответственность за такое поведение лежит на гражданах, чьи страхи, безразличие, нежелание отстаивать свои права и свободы, которые многие даже не считают высшей ценностью для себя же, демонстрируют власти возможность их игнорирования и дальнейших ограничений. Вспоминаются слова арабского философа, историка и социального мыслителя XIV в. Ибн Хальдуна: «Если бы мне дали выбор между уничтожением тиранов или уничтожением рабов, я бы без колебаний отдал бы предпочтение уничтожению рабов, ибо рабы создают тиранов».

Свобода — это дорогое удовольствие, ни одна власть не сделает такой подарок добровольно. В то же время свобода есть процесс, поддержание которого на высоком уровне — задача самих субъектов. Взаимодействие общества и государственной власти возможно только на паритетных началах, что обеспечивается прежде всего равенством и способностью субъектов отстаивать свои права и законные интересы, добиваться от оппонента соблюдения достигнутых ранее договоренностей.

В этой связи полагаем, что большинство тех проблем, о которых пишет Н.А. Власенко: коррупция, кадровая несменяемость, отсутствие системности в стратегическом планировании, сращивание криминала и государственной власти, откровенно безразличное отношение власти к обществу, — во многом определяется индифферентным отношением самого общества к своему будущему и будущему своей страны. Этот аспект, безусловно, нуждается в дополнительном осмыслении.

* * *

Подобно тому, как автор начинает и заканчивает свою монографию Аристотелем и Г. Еллинеком, мы завершаем свой отклик на публикацию Н.А. Власенко словами поздравления автору за мужественное и наполненное научными размышлениями прикосновение к самым оголенным нервам государственно-правовой науки, к проблемам, вызывающим сегодня реальное напряжение между государством и обществом, между человеком и публичной властью.

Современное Российское государство стоит перед задачей формирования обновленного конституционной реформой 2020 года нравственного каркаса российского общества, и монография Н.А. Власенко позволяет увидеть многие болезненные проблемы стартовой позиции российского общества перед его новой государственно-правовой трансформацией. Выводов автор не навязывает, он лишь даёт основу для их рождения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Власенко Н.А.* Отклоняющееся государство: учение Аристотеля и постсоветская реальность // Вестник РУДН. Сер.: Юрид. науки. 2021. Т. 25. № 3. С. 479–505.
2. *Власенко Н.А.* Современное российское государство. Очерки. М., 2022. С. 10, 48–51, 55–57, 60, 105, 107, 128, 129, 142.
3. *Добренко В.И., Исправникова Н.Р.* Пирамиды упущенных возможностей (российская версия «капитализма для своих»). М., 2014.
4. *Добренко В.И., Кравченко А.И.* Фундаментальная социология: в 15 т. М., 2003–2007.
5. *Лекторский В.А.* Диалог и толерантность во взаимодействии цивилизаций // Диалог цивилизаций. М., 2005.
6. Перспективные проекты XXI века: конструирование современной социальной реальности / под общ. ред. Г.В. Осипова: в 2 т. М., 2018.
7. *Тощенко Ж.Т.* Прекариат: от протокласса к новому классу. М., 2018.
8. *Тощенко Ж.Т.* Социология жизни. М., 2016.

Сведения об авторах

БАБУРИН Сергей Николаевич – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10 SPIN-код: 1212-8150

КОЖОКАРЬ Игорь Петрович – доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

REFERENCES

1. *Vlasenko N.A.* (2021) The declining state: Aristotle teachings and post-Soviet reality // RUDN Journal of Law. 25 (3), 479–505 (in Russ.).
2. *Vlasenko N.A.* The modern Russian state. Essays. M., 2022. P. 10, 48–51, 55–57, 60, 105, 107, 128, 129, 142 (in Russ.).
3. *Dobrenkov V.I., Ispravnikova N.R.* Pyramid of missed opportunities (Russian version of “capitalism for its”). M., 2014 (in Russ.).
4. *Dobrenkov V.I., Kravchenko A.I.* Fundamental sociology: in 15 vols. M., 2003–2007 (in Russ.).
5. *Lectorsky V.A.* Dialogue and tolerance in the interaction of civilizations // Dialogue of civilizations. M., 2005 (in Russ.).
6. Promising projects of the XXI century: the construction of modern social reality / ed. by G.V. Osipov: in 2 vols. M., 2018 (in Russ.).
7. *Toshchenko Zh. T.* Precariat: from protoclass to the new class. M., 2018 (in Russ.).
8. *Toshchenko Zh. T.* Sociology of life. M., 2016 (in Russ.).

Authors' information

BABURIN Sergey N. – Doctor of Law, Professor, chief researcher, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenska str., 119019 Moscow, Russia

KOZHOKAR Igor P. – Doctor of Law, associate Professor, leading researcher, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenska str., 119019 Moscow, Russia



ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ



БАКАЛАВРИАТ
40.03.01

**Юриспруденция
(гражданско-правовой
профиль)**



МАГИСТРАТУРА
40.04.01

**Правовое обеспечение
предпринимательской
деятельности**



АСПИРАНТУРА
40.06.01

**Теория и история права
и государства; история
правовых учений**
**Гражданское право;
предпринимательское право;
семейное право; международное
частное право**

Юридический факультет ГАУГН осуществляет подготовку юристов на классической академической основе с ориентацией на практическое обучение. Студенты изучают базовые и специальные дисциплины, отражающие современный уровень теоретической и практической юриспруденции в России и в мире.

Изучение обширного комплекса правовых дисциплин в совокупности со стажировкой в юридической клинике факультета и овладением современными информационными технологиями готовит выпускника к правоприменительной деятельности во всех сферах бизнеса, гражданского общества и государства, позволяет быть конкурентоспособным юристом-профессионалом.

Занятия на юридическом факультете проходят в самом центре Москвы, у метро Октябрьская, рядом с парком «Музеон».

5 ПРИЧИН ПОСТУПИТЬ В ГАУГН



**ВЫДАЮЩИЕСЯ
ПРЕПОДАВАТЕЛИ**

Костяк преподавателей составляют ученые научно-исследовательских институтов РАН, включая академиков, членов-корреспондентов, докторов и кандидатов наук.



**ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ
ПОДХОД**

На каждом курсе учится не более 60 студентов. Преподаватель общается с каждым индивидуально, помогает в выборе вектора профессионального развития.



**МЕЖДУНАРОДНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО**

Отдельные лекции читают приглашенные специалисты из других ведущих вузов России и зарубежных стран. Большое внимание уделяется языковой подготовке.



УДОБСТВО

Факультеты находятся в Москве в непосредственной близости от метро. Обучение в магистратуре и аспирантуре в основном проходит в вечернее время. Подать документы можно онлайн.



СТУДЕНЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ

Студенты ГАУГН участвуют в многочисленных студенческих клубах («Что? Где? Когда?», Клуб политического анализа, Китайский разговорный клуб и др.).