

С Е Р И Я

• ВУЗОВСКАЯ НАУКА: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ •

**ОБЩЕСТВО  
В ЭПОХУ КРИЗИСА  
ГЛОБАЛИЗАЦИИ:  
актуальные проблемы  
права, экономики  
и межкультурной  
коммуникации**



ТОМ II

**НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «СПУТНИК ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ».  
ИЗБРАННЫЕ СТАТЬИ 2021–2022 гг.**

С Б О Р Н И К   С Т А Т Е Й



РОСТОВ-НА-ДОНУ — 2022

**УДК 34**  
**ББК 67**  
**О-28**

*Печатается по решению редакционной коллегии научного журнала  
«Спутник высшей школы» (№3 от 24.11.2022 г.)*

*Р е ц е н з е н т ы :*

---

*А. И. БОЙКО,*

*доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой уголовно-правовых дисциплин Южно-Российского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ;*

*Е. Н. ГУНИНА,*

*кандидат экономических наук, доцент кафедры управления развитием пространственно-экономических систем  
Южного федерального университета*

*Н а у ч н ы е р е д а к т о р ы :*

---

*А. Н. РАТЬКОВ,*

*кандидат юридических наук, доцент;*

*Т. К. МЕДВЕДСКАЯ,*

*кандидат экономических наук, доцент кафедры «Бухгалтерский учет, анализ и аудит» Донского государственного технического университета*

**О-28 Общество в эпоху кризиса глобализации: актуальные проблемы права, экономики и межкультурной коммуникации** / Серия «Вузовская наука: от теории к практике». В 2 т. Т. 2. Научный журнал «Спутник высшей школы». Избранные статьи 2021–2022 гг.: сборник статей. — Ростов-н/Д: Спутник науки, 2022. — 307 с.

**УДК 34**  
**ББК 67**

**ISBN 978-5-6049066-4-4**

В втором томе сборника представлены избранные экспертным советом межвузовского научного журнала «Спутник высшей школы» публикации по правоведению, экономической теории, истории и проблематике масс-медиа, подготовленные авторами «СВШ» — студентами, магистрантами, профессорско-преподавательским составом, научными работниками и независимыми исследователями.

Сборник предназначен для преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов высших учебных заведений, интересующихся актуальными проблемами права, экономики, истории, политологии и межкультурного диалога.

© Спутник науки, 2022  
© Коллектив авторов, 2022

# СОДЕРЖАНИЕ

## СОВРЕМЕННОЕ ПРАВО: ПРОБЛЕМЫ И ТЕНДЕНЦИИ

---

Промежуточные итоги конституционной реформы 2020 года в свете оценки ее влияния на современное российское законодательство. <i>Баринов Э. Э.</i> . . . . .	8
Конституционно-уставное законодательство субъектов РФ: юридическая природа, особенности судебного нормоконтроля. <i>Соболева Е. А.</i> . . . . .	22
Муниципальное право в российской правовой системе (в свете конституционных новелл 2020 года). <i>Бондарь Н. С., Георгиева Т. П.</i> . . . . .	34
О значении конституционной идентичности для современного российского права. <i>Яковлев-Чернышев В. А.</i> . . . . .	60
Проблемы реализации конституционных принципов в судопроизводстве. <i>Степанов К. В.</i> . . . . .	68
Конституционная законность правосудия по уголовным дела. <i>Вагин О. А.</i> . . . . .	76
Об ответственности судьи за неисполнение актов Конституционного Суда Российской Федерации. <i>Галов В. В.</i> . . . . .	92
Институты гражданского общества в системе правоохранительного конституционализма: опыт Южного федерального округа. <i>Артамонов А. Н.</i> . . . . .	100
Административное судопроизводство как инструмент защиты каждого: о соотношении частных и публичных интересов. <i>Сачков А. Н.</i> . . . . .	106
Роль современных государств в охране окружающей среды (сравнительно-правовой аспект). <i>Боголюбов С. А.</i> . . . . .	118
Предмет экологического права в конституционно-правовом измерении: вопросы содержания, структуры и терминологии. <i>Алимов Д. А.</i> . . . . .	129

Отдельные вопросы судебной защиты трудовых прав в контексте устойчивого развития. <b>Киселева А. В., Черкасов Ю. Ю.</b> .....	139
Обеспеченность уголовно-процессуального статуса лиц, вовлеченных в проверку сообщения о преступлении. <b>Ядрова Д. В.</b> .....	146
Личность несовершеннолетнего преступника в уголовном законодательстве России. <b>Арефинкина Е. Г.</b> ....	150
К вопросу о природе понятия законности как правовой категории. <b>Бадалян И. С.</b> .....	160
Правовое воспитание как средство предупреждения неосторожной преступности. <b>Гражданкина Л. А.</b> .....	165
Об институте следственного судьи либо судебного следователя. <b>Яковлев-Чернышев В. А.</b> .....	174
Состояние виктимизации населения в Российской Федерации на современном этапе. <b>Зейтунян Э. С.</b> .....	181
Место ли планируемому новому виду правонарушений в виде уголовного проступка в системе категорий преступления? <b>Мазур Ю. А.</b> .....	185
К вопросу о дополнительных мерах по профилактике насильственной преступности (на примере Краснодарского края). <b>Ивнева Е. В., Найденышев Ю. В.</b> .....	190
Некоторые проблемы регламентации судебно-экспертной деятельности. <b>Задаянная О. И.</b> .....	199
Результаты дифференциации уголовного судопроизводства, провоцирующие коррупционное поведение. <b>Гимель М. И.</b> .....	205

Применение международного опыта  
в правотворческом регулировании  
предупреждения преступности  
несовершеннолетних в России. **Черкасова Д. Н.** ..... 213

## ИСТОРИЯ, ПОЛИТОЛОГИЯ, МЕЖКУЛЬТУРНАЯ КОММУНИКАЦИЯ И МАССМЕДИА

---

Оценка трансформации современного  
медиапространства (на основе данных  
социологического опроса журналистов  
Республики Крым). **Смеюха В. В., Армаш В. В.** ..... 220

Правовое положение приходского  
сельского духовенства в Российской Империи  
и в первое десятилетие советской власти:  
сравнительно-правовой анализ. **Ионова З. Н.** ..... 232

Ценностная основа российской государственности  
и проблемы обеспечения  
национальной безопасности. **Ионова З. Н.** ..... 244

Крымский полуостров  
в контексте внешней политики  
Турецкой Республики. **Узнародов Д. И.** ..... 251

Информационный терроризм:  
уголовно-правовые аспекты. **Калюжная В. В.** ..... 260

## ПРИКЛАДНАЯ ЭКОНОМИКА И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

---

Администрирование налогов и сборов  
как система управления налоговыми отношениями  
в государстве. **Оганян Л. А.** ..... 268

Эволюция общей системы налогообложения в России  
(в исторической ретроспективе).  
**Боброва Н. С., Артеменко Г. А.** ..... 274

Содержание

---


Современные тенденции и перспективы концепции налогового контроля. <b>Скобелев В. С., Берендеев В. С.</b> . . . . .	283
ГЭП-анализ ликвидности банка ФК «Открытие». <b>Варшанидзе М. Д.</b> . . . . .	294
Оценка собственности в РФ: проблемное настоящее и тревожное будущее. <b>Гунина Е. Н.</b> . . . . .	302





**Современное  
право:  
проблемы  
и тенденции**





# Промежуточные итоги конституционной реформы 2020 года в свете оценки ее влияния на современное российское законодательство

**Баринов Э. Э.,**  
заведующий кафедрой конституционного  
и муниципального права ФГБОУ ВО «РГЭУ (РИНХ)»,  
член Высшей квалификационной коллегии судей  
Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент,  
г. Ростов-на-Дону, Россия

УДК 342.41

**Аннотация.** В статье анализируются промежуточные итоги конституционной реформы 2020 года. Автор исходит из возможности использования различных подходов к анализу соответствующей проблематики: с точки зрения оценки самой процедуры конституционной реформы; в контексте рассмотрения особенностей юридической техники, использованной в процессе текстуального оформления соответствующих конституционных новелл; с позиций влияния конституционных поправок на дальнейшее развитие всей системы российского законодательства. Особое внимание в статье уделяется изменению полномочий Конституционного Суда РФ, как в связи с новыми угрозами и вызовами внутриполитического и геополитического характера, так и в отношении особенностей их технико-юридического закрепления, а также возможностей реализации в будущем.

**Ключевые слова:** единая система публичной власти; конституционная ответственность; конституционная реформа 2020 года; конституционные поправки; Конституционный Суд РФ; Конституция РФ; юридическая техника.



**К**онституционная реформа 2020 года стала одним из наиболее значимых событий в истории российского конституционализма с момента принятия Конституции России 1993 года. Еще никогда текст Основного закона не подвергался столь значительной трансформации, и еще никогда вносимые поправки не вызывали столько вопросов, касающихся как процедурно-технической составляющей конституционной реформы, так и нюансов концептуального и общетеоретического характера, затрагивающих содержание, оптимальность и целесообразность вносимых изменений. Относительно самостоятельным аспектом дискуссии выступила обусловленность соответствующих поправок обстоятельствами внутривнутриполитического и геополитического характера. Конституционная реформа 2020 года дал старт невиданным по своим масштабам преобразованиям отечественного конституционно-правового законодательства.

Уже сейчас можно констатировать, что значительная часть конституционных изменений заранее предполагала и последующую коррекцию соответствующей сферы законодательного регулирования. Так, невнесение в судебную систему конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ) повлекло за собой упразднение данного института. В свою очередь удаление из статьи 131 Основного закона изначально там присутствующих двух видов муниципальных образований (городских и сельских поселений) также предполагало глубокую реформу местного самоуправления путем принятия специального закона. И таких примеров можно привести немало. Таким образом, реформируя текст Основного закона, законодатель, думается, имел относительно четкий и ясный план последующих конституционно-правовых преобразований. Возможно, что последнее замечание в итоге станет актуальным лишь для определенной части изменений конституционного текста, однако уже сейчас можно говорить, что таковых будет достаточно много.

С другой стороны, новые конституционные положения уже сейчас существенным образом определяют, а в отдельных случаях и сужают границы возможных законодательных изменений правового пространства. Так, новое конституционное полномочие Правительства РФ, касающееся формирования в обществе ответственного отношения к животным (ч. 1 ст. 114 Конститу-

ции РФ), стало основной преградой для внесения в Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными» изменений, касающихся дополнительных возможностей для умерщвления животных, не имеющих владельцев.

Таким образом, оценивая итоги конституционной реформы 2020 года, следует руководствоваться не только собственно конституционными поправками, но и их значением для уже происходящих или гипотетически ожидаемых изменений законодательства.

### **1. Технические особенности процедуры внесения поправок**

---

Конституционная реформа 2020 оставила много вопросов не только в части активных дискуссий о политических путях дальнейшего развития России, но и в отношении самой процедуры внесения поправок в текст Конституции. Обозначенную проблему можно представить следующим образом.

Насколько целесообразно вводить новый (уточненный) порядок изменения конституционного текста тем же правовым актом, который содержит и сами поправки, тогда как сам «уточненный порядок» в текст Конституции РФ инкорпорировать затруднительно, ввиду невозможности изменения текста гл. 9 путем внесения в нее поправок. В итоге «новое» полномочие Президента РФ — обращаться в Конституционный Суд РФ с соответствующим запросом о проверке на конституционность Закона о поправке — оказалось в частичном «конституционном вакууме», как минимум, в значительном отрыве от самой процедуры внесения поправок. В гл. 9 Конституции РФ такого полномочия Президента нет, нет его и в Федеральном законе «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Нет и каких-либо оснований полагать, что оно в ближайшей перспективе может появиться. О соответствующих законодательных инициативах на сегодняшний день не известно. При этом аналогичные полномочия в отношении федеральных и федеральных конституционных законов (в контексте самой законодательной процедуры) в Конституции есть (ст. 107 и ст. 108 Конституции РФ «Федеральное собрание»). Одновременно отметим, что в ст. 3 Федерального закона «О Конституционном Суде РФ» соответствующее полномочие Конституционного Суда РФ присутствует (по аналогии со ст. 125 Конституции РФ).

Также актуальным представляется вопрос о том, не ставит ли «новый порядок» в несколько ущербное положение ранее принятые поправки, на наш взгляд, не менее важные для политической жизни государства и общества (сроки полномочий высших органов государственной власти, упразднение Высшего Арбитражного Суда и др.)? И что «будет», если появится необходимость в редакции конституционных положений, введенных поправками 2020 года? Будет ли легитимным изменение текста Конституции в части принятых в 2020 году поправок без обязательной предварительной проверки на конституционность и проведения общероссийского голосования? В этой связи, правда, можно вспомнить о том, что в Конституцию РФ, принятую на всенародном голосовании, по умолчанию предполагалось вносить поправки без участия населения, однако даже в этом случае остается проблема обязательности или необязательности для внесения поправок в поправки 2020 года предварительного заключения Конституционного суда.

Еще один вопрос, касающийся самой процедуры внесения поправок, можно сформулировать таким образом: следовало ли вносить весь блок поправок одним законом (особенно в контексте всенародного голосования), учитывая их значительную разнородность, и насколько полно наименование закона отражает весь блок вносимых изменений (Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»)?

Достаточно много вопросов вызывает и целесообразность активной редакции главы 3 Основного закона, посвященной федеративному устройству, которая по итогам конституционной реформы включила в себя значительное количество положений, больше соответствующих содержанию Преамбулы, а также первой и второй глав Конституции РФ. Первоначальное решение не корректировать первую и вторую главы, то есть не включать механизм «пересмотра», в конечном итоге отразилось на содержании и логике третьей главы Основного закона, как нам кажется, не самым лучшим образом. Аналогичные соображения касаются и Преамбулы Основного закона, положения которой, по сути, были развиты на уровне главы третьей, хотя по логике должны были оказаться именно в тексте Преамбулы. На соответствующие особенности данного блока конституционных поправок уже обратили внимание исследо-

ватели [6]. Особо показательными в этой связи являются положения ч. 2. ст. 67.1. Отметим, что попытка унифицировать порядок внесения поправок в главы с третьей по восьмую и порядок изменения содержания Преамбулы предпринимались в 2015 году, однако соответствующая законодательная инициатива не дошла даже до стадии первого чтения. В соответствии со сложившимися на сегодняшний день научными представлениями, касающимися возможного изменения текста Преамбулы, соответствующие изменения возможны только в порядке пересмотра Конституции или принятия новой.

Обратим внимание и на тот факт, что решение «не трогать» в ходе конституционной реформы Преамбулу и главы 1, 2 и 9 не только не самым лучшим образом отразилось на логике, структуре и содержании третьей главы Конституции, но и существенным образом снизило значимость, конституционный потенциал и конституционную ценность вносимых в третью главу поправок. Ведь, как справедливо отмечает в своей работе профессор Н. С. Бондарь, Преамбула, первая и вторая главы Конституции — это «нормативно-правовой генератор конституционного духа, с помощью которого можно проникать в глубинное содержание всех других ее статей, обнаруживать их сакральные свойства» [1].

Таже отметим, что для решения поставленных задач законодатель не во всех случаях использовал соответствующий технический инструментарий. Так, положения о вере в бога соседствуют с положениями о том, что Россия — правопреемница СССР, что в контексте известного отношения советской власти к религии и верующим выглядит не вполне корректно. В свою очередь попытка конституционализировать понятие брака, закрепленное в Семейном кодексе РФ, лишь продемонстрировало невозможность решения отдельных проблем законодательного регулирования в соответствующей сфере без изменений текста первой и второй главы Основного закона. В итоге центральное для семейного права понятие брака закреплено не, к примеру, в ст. 71, а в ст. 72 Конституции РФ, касающейся совместных предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, что уже включает в себе некоторую двусмысленность. Кроме того, прямого и категорического запрета, скажем, на «однополые партнерства» (широко распространенные в других странах) или другие аналогичные юридические конструкции в Конституции РФ нет, что

открывает возможности для развития данной «темы» на уровне отраслевого законодательства, а это сутью конституционной поправки, как нам видится, не предусматривалось.

Также отметим, что изначальное решение не изменять главы 1, 2, 9 Конституции РФ стало причиной отдельных терминологических нестыковок. Так, в главах 4, 5 и 7 Конституции речь идет о «сенаторах Российской Федерации», а в гл. 9 — о «членах Совета Федерации», как и в тексте соответствующего федерального конституционного закона.

## **2. Крупномасштабная реформа системы публичной власти**

---

Конституционная реформа 2020 года легитимировала использование категории «единая система публичной власти» в юридическом дискурсе как полноценной категории, обладающей своим строгим формально-юридическим содержанием. В соответствии с обновленным текстом Основного закона в единую систему публичной власти входят органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 3 ст. 132 Конституции РФ), а организация публичной власти относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции РФ). Теперь Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, включенных в единую систему публичной власти (ч. 2. ст. 80, п «е.5» ст. 83 Конституции РФ), тогда как ранее он осуществлял аналогичные полномочия исключительно в отношении государственной власти. Таким образом, Президент РФ выступает одновременно и как один из органов публичной власти, и как гарант согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в ее систему.

Использование при редактировании конституционного текста ограниченной по своим возможностям процедуры внесения поправок не позволило полноценно, систематизировано и концептуально оформить новую категорию на уровне конституционного текста. Однако основная задача реформы по этому направлению формально была достигнута — муниципальная власть, пусть и по-прежнему не рассматриваемая как государственная, формально-юридически уже не позиционируется как независимая от государства в целом. Надо сказать, что вопрос о какой-либо независимости муниципальной власти от государственной и раньше представлялся достаточно

неоднозначным в своем представлении, ведь муниципальная власть обладала самостоятельностью исключительно в сферах, обозначенных для нее федеральным и региональным законодателем. Теперь, по итогам конституционной реформы, общий контроль над ней официально находится в сфере полномочий Президента и Государственного Совета.

Не случайно первое полноценное определение системы публичной власти содержится именно в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации». В соответствии со ст. 2 под единой системой публичной власти (отметим, что законодатель во всех случаях предпочитает употреблять термин «публичная власть» именно в таком сочетании — «единая система публичной власти») понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы (это упоминание отсутствует в тексте Конституции РФ), органы местного самоуправления, осуществляющие свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства. Законодатель также упоминает принципы, на которых строится соответствующая деятельность и законодательство, на основе которого происходит координация этой деятельности и распределение полномочий.

Можно предположить, что путем объединения всей системы органов, обладающих публично-властными полномочиями в единую систему, законодатель исправляет некоторые «недочеты» исходного текста Конституции, касающиеся как общей неопределенности категориального аппарата в части учреждения всей системы публично-властных органов государства (государственный орган, орган государственной власти, их место в системе разделения властей и др.), так и в части излишней обособленности и самостоятельности органов местного самоуправления (ст. 12 Конституции), которая очень давно и очень активно обсуждается в российской науке.

Еще раз отметим, что, решая последнюю «проблему», законодатель был связан ограниченными возможностями процедуры внесения поправок, что негативно сказалось на итоговом варианте текста Основного закона, а официально провозглашенная единая система публичной власти не получила своего полноценного оформления на уровне первой главы Конституции РФ. Даже само понятие «публичная власть», в отличие от понятия «единая систе-

ма публичной власти», обойдено законодателем и раскрывается исключительно на уровне общетеоретической науки. Кроме того, по формальным критериям легализованное использование соответствующих терминов нельзя признать оптимальным — единая система власти в государстве обозначается как «публичная», и в ее систему входят не только органы в своем наименовании производные от термина «государство», но и иные органы, терминологически с категорией «государство» не связанные. С другой стороны, органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят (ст. 12 Конституции РФ), однако их согласованное взаимодействие с другими органами, входящими в систему публичной власти (какими именно способами будет осуществляться эта координация можно узнать на уровне отраслевого законодательства), обеспечивается как раз одним из органов государственной власти (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ). Таким образом, итоговое решение данной проблемы на уровне конституционного текста оказалось далеким от идеального.

Что же касается последовавших за легализацией категории «единая система публичной власти» изменений отраслевого законодательства в части организации публичной власти в субъектах и организации местного самоуправления, то они полностью укладываются в концепцию усиления единой централизованной власти, в том числе на уровне развития института прямой конституционной ответственности одних публичных органов власти перед другими. С другой стороны, институт прямой конституционной ответственности органов публичной власти перед населением по итогам последних конституционно-правовых преобразований окончательно прекратил свое существование.

В отношении большого количества изменений в системе организации высшей публичной, в частности государственной власти в России, отметим, что все они требуют внимательного изучения и осмысления. Часть из них уже сейчас представляют несомненный общетеоретический и научно-практический интерес:

— перераспределение полномочий между палатами Федерального Собрания (например, назначение председателя и заместителя Счетной палаты);

— большая вариативность для президента при принятии решения о роспуске Государственной Думы и отправке в отставку Правительства РФ;

— новшества в процессе формирования Совета Федерации и др.

### **3. Изменение системы полномочий Конституционного Суда РФ**

---

Не принижая важности значительных изменений в сфере функционирования единой системы публичной власти, наиболее подробно хотелось бы остановиться на новых и «уточненных» полномочиях Конституционного Суда РФ:

1. Проверка конституционности законов о поправке к Конституции, федеральных конституционных законов и федеральных законов до их подписания Президентом (ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ). Данная группа полномочий вызывает целый ряд вопросов. Проверив федеральный закон на соответствие Конституции РФ, может ли Конституционный суд еще раз вернуться к его проверке? Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» в статье 110.12 отвечает на этот вопрос утвердительно, однако нельзя не признать, справедливость скептического отношения многих авторов к реальным юридическим возможностям предварительного конституционного контроля не подписанных законов [3]. Небезынтересной видится также ситуация, если Конституционному суду будет «предложено» проверить конституционность значительного по объему нормативного акта (например, нового Кодекса производства по делам об административных правонарушениях), или же данное полномочие по умолчанию предполагает предварительный контроль законопроектов о внесении изменений в уже действующие нормативные акты? В этой связи логичен вопрос: какая объективная необходимость может быть в соответствующей проверке закона, если это только не Закон о поправке к Конституции (на последнее обстоятельство указывали депутаты от коммунистической партии при обсуждении соответствующего законопроекта в Государственной Думе)? Отметим в этой связи, что вполне понятные опасения ученых, касающиеся того, что предварительный конституционный нормоконтроль должен вытеснить «традиционный» и в конечном итоге поднять на недосягаемую высоту идею непогрешимости законодательной деятельности, на сегодняшний день не оправдываются, а сам институт предварительного нормоконтроля не используется.

Также необходимо учитывать, что формально проверка закона на конституционность по инициативе президента привязана к ситуации, когда президент наложил на законопроект «вето», а палаты Федерального Собрания его преодолели, то есть такая



проверка на конституционность позиционируется именно как последний способ «не согласиться» с мнением палат Федерального Собрания, во всяком случае это следует из формального и буквального прочтения ст. 107 Конституции РФ. Рассмотренная ситуация касается принятия федеральных законов. Аналогичные соображения можно высказать и в отношении федеральных конституционных законов (ст. 108 Конституции), за вычетом того, что на последние «институт президентского вето» не распространяется.

Отметим, что Конституционный Суд РФ в своей деятельности нередко занимается ликвидацией правовых пробелов, коллизий (хоть это прямо и не закреплено в его полномочиях) или же предлагает единственно верное истолкование законодательных положений. Следует ли Конституционному суду реализовывать аналогичные функции на стадии предварительного наркоконтроля, если их объективная необходимость будет очевидна? Отметим, что такая «смоделированная» ситуация, по сути, уже стала реальностью. Так, Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 года легализовал понятие «государствообразующий народ» (ст. 68 Конституции РФ). Часть исследователей поспешило объявить о том, что категорию «русский народ» легализовали на уровне Конституции, другие отмечали, что в Конституции закрепили формально не «русский народ», а все-таки «государствообразующий», без соответствующей конкретизации. Однако Конституционный Суд РФ, проверяя закон о поправке, оперировал понятием «русский народ» [5]. Исходя из правила об обязательности интерпретации, даваемой Конституционным судом, можно утверждать, что в Конституции действительно не только легализовали «русский народ», но и обозначили его как государствообразующий. И всё это мы можем утверждать именно благодаря разъяснению, данному Конституционным судом на стадии предварительного контроля.

2. Возможность исполнения на территории России решений межгосударственных органов и межгосударственных судебных органов (ст. 125 Конституции РФ). В первом случае речь идет об их оценке в контексте надгосударственного истолкования, противоречащего Конституции, во втором — в контексте противоречия основам публичного правопорядка. Аналогичное полномочие ранее уже было закреплено в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», однако его

новое изложение (идентичное конституционному) нельзя признать идеальным. В ранее действовавшем варианте соответствующего закона возможность проверки на исполнимость решений надгосударственного органа судебной власти была привязана к возможному противоречию между положениями международного договора Российской Федерации в истолковании, данном межгосударственным органом по защите прав и свобод человека и непосредственно Конституцией РФ. Указанное положение следовало понимать в тесном сочетании конвенционного и конституционного судебного процесса, когда именно Конституционный суд решает, соответствует ли конвенционная трактовка международного договора, интерпретации Конституции, данной Конституционным судом.

В практике Конституционного Суда РФ уже были прецеденты прямого, буквального противоречия решений Европейского суда по правам человека букве российской Конституции, формально не требующие использования механизмов конституционной интерпретации. Речь идет о ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, в соответствии с которой «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Однако и в этом случае Конституционный суд предпочел не только детально аргументировать свою позицию, но и предложил возможные законодательные способы смягчения соответствующего оспариваемого режима, одновременно категорично отвергнув идею пересмотра Конституции [8].

Напомним, что в основе всей системы конституционно-правовых изменений в сфере обеспечения конституционного суверенитета и, в частности, появления на свет новых полномочий Конституционного суда, лежит правовая позиция Конституционного суда, в которой исполнимость решений судебных надгосударственных органов привязывается как раз к противоречиям в конвенционном и конституционном толковании — «во всех приведенных случаях конвенционно-конституционных коллизий речь идет не о противоречии между Конвенцией о защите прав человека и основных свобод как таковой и национальными конституциями, а о коллизии толкования конвенционного положения, данного Европейским судом по правам человека в постановлении по конкретному делу, и положений национальных конституций, в том числе в их истолковании конституционны-

ми судами» [7]. Другими словами, речь не идет о противоречии основам публичного правопорядка, хотя сама категория «правопорядок» в соответствующем постановлении и упоминается.

В окончательном же варианте надгосударственная интерпретация, противоречащая Конституции, привязана к решению межгосударственного органа, а противоречие основам публичного правопорядка — к решениям межгосударственного судебного органа. В последнем случае много вопросов вызывает сама категория «основы публичного правопорядка», которая достаточно редко встречается в науке и в судебной практике. На имеющую место неопределенность понятия «основы публичного правопорядка» в соответствующем контексте уже обратили внимание отдельные исследователи [2]. Одновременно нельзя не заметить, что часть исследований, затрагивающих содержательное и концептуальное наполнение категории «основы публичного правопорядка», появилась как раз по итогам легализации новых полномочий Конституционного Суда РФ [4]. На наш взгляд, показателен тот факт, что в самом законе «О Конституционном Суде РФ» в ст. 104 соответствующие пределы проверки обозначены как проверка на соответствие основам конституционного строя, а не основам публичного правопорядка, тогда как в «первом» случае такого различия в законе не наблюдается. Была ли необходимость именно в таком варианте расстановки приоритетов и что именно вкладывалось в различие в подходах к оценке исполнимости решений, — покажет практика реализации данных положений. Также отметим некоторую неоднозначность формулировок, которые или же заранее настаивают на принятии положительного решения (не исполнять), или же наоборот формально допускают возможность исполнения решения даже в случае, когда речь идет о противоречии Конституции или основам публичного правопорядка.

В заключение отметим, что консервативный характер начатой поправками в Конституцию 2020 года конституционно-правовой реформы представляется нам вполне очевидным, однако нельзя не признать, что значительная часть конституционных изменений действительно отражает соответствующий настрой не только современной политической элиты, но и значительной части российского общества. Тенденция поступательного отхода от излишней идеализации либеральных идей в государственном строительстве получила свое логичное продолжение и развитие в соответствующих конституционных по-

правках, как в части укрепления конституционного суверенитета и обеспечения конституционной безопасности, так и в части защиты традиционных национальных культурных ценностей путем их прямого закрепления в тексте Основного закона. Одновременно нельзя не признать, что с технической точки зрения конституционная реформа была проведена не идеально. Первоначальная идея — ограничиться процедурой внесения конституционных поправок — не позволила в полной степени реализовать все существующие на сегодняшний день возможности конституционно-правовой техники в сфере государственно-правового строительства.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бондарь Н. С. Гармонизация юридических и нравственно-этических начал Конституции: практика конституционного правосудия // Журнал Конституционного правосудия. 2018. № 1 (61). С. 13.
2. Брежнев О. В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7. С. 3–6.
3. Велиева Д. С., Пресняков М. В. Реформа Конституционного Суда РФ 2020 года: «кто будет сторожить сторожей?» // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 12–22.
4. Гаврилов Д. А., Гаврилова Ю. А. Конституционализация публично-правового порядка в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 6. С. 13–17.
5. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 // Собрание законодательства РФ. 23.03.2020. № 12. Ст. 1855.
6. Коновалов А. М. Обзор некоторых поправок к Конституции Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 3. С. 40–44.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.04.2016 № 12-П // Собрание законодательства РФ. 2016. № 17. Ст. 2480.



BRIEF

---

**INTERIM RESULTS OF THE CONSTITUTIONAL REFORM  
OF 2020 IN VIEW OF ASSESSING ITS IMPACT  
ON THE CURRENT LAW OF RUSSIA**

**Barinov Emil E.,**  
Rostov State University of Economics (RINKh),  
Department of Constitutional and Municipal Law, Chairman,  
Member of the Higher Judges' Qualification Board  
of the Russian Federation,  
Candidate of Laws, Associate Professor, Rostov-on-Don, Russia

**Abstract.** *This article contains an analysis of the interim results of the Constitutional Reform of 2020. The author proceeds from a possibility of application of various approaches towards the analysis of the corresponding problems: from the viewpoint of assessing the very procedure of the Constitutional Reform; in the context of the peculiarities of the legal workmanship used in textual processing of the appropriate constitutional innovations; with regard to the influence of constitutional amendments on further development of the whole system of Russian Legislation. Special attention is given to the changes in the powers of the Constitutional Court of the Russian Federation in regard to both the new threats and challenges relating to domestic and foreign policies, and to the peculiarities of their technical legal confirmation, as well as possibilities of future implementation.*

**Key words:** *single public authority system; constitutional responsibility; Constitutional Reform of 2020; constitutional amendments; Constitutional Court of the Russian Federation; Constitution of the Russian Federation; legal workmanship.*





# Конституционно-уставное законодательство субъектов РФ: юридическая природа, особенности судебного нормоконтроля

**Соболева Е. А.,**

*старший преподаватель кафедры конституционного  
и административного права НИУ ВШЭ (г. Санкт-Петербург),  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин  
Северо-Западного филиала ФГОУВО «РГУП», к. ю. н.,  
г. Санкт-Петербург, Россия*

УДК 342

**Аннотация.** *Анализируя систему законов субъектов Российской Федерации, автор обосновывает в статье целесообразность выделения в качестве относительно самостоятельного вида конституционных (уставных) региональных законов. К ним относятся, во-первых, конституции и уставы субъектов РФ, обладающие учредительной природой и другими юридическими свойствами основных законов субъектов РФ, что позволило Конституционному Суду РФ выработать правовую позицию о необходимости учитывать их специфику как предмета исключительно конституционного судебного нормоконтроля, недопустимость осуществления административного нормоконтроля по отношению к ним. Во-вторых, это иные, напрямую примыкающие к конституциям (уставам) субъектов РФ акты конституционно-уставного законодательства, которые имеют прямую связь с федеральной конституционной системой, а значит, их проверка также приобретает конституционное значение. В соответствии с особенностями материального содержания и спецификой юридической природы данных региональных (конституционно-уставных) законов обосновывается необходимость их отнесения к исключительно предмету конституционного нормоконтроля.*

**Ключевые слова:** Конституция РФ; Конституционный Суд РФ; административный нормоконтроль; конституционный нормоконтроль; законы субъектов РФ; конституции (уставы) субъектов РФ; акты конституционно-уставного законодательства.

**К**онституция РФ, определяя конституционно-правовой статус субъектов РФ, проводит разделение источников права регионального уровня, в частности, обособление конституций и уставов субъектов РФ в системе законодательства (ч. 2 ст. 5, ч. 1 и 2 ст. 66, п. «а» ч. 1 ст. 72). Тем самым обеспечивается единство конституционного законодательства России, основанного на принципах верховенства федерального права, и предполагающего, что конституции и уставы субъектов РФ принимаются в соответствии с Конституцией РФ и учитывают специфику региональных общественных отношений.

Обособление в Конституции РФ конституирующих актов субъектов РФ не предрешает невозможность их родовой характеристики в качестве закона. Называя конституции и уставы субъектов РФ наряду с законами субъектов РФ, Конституция РФ вместе с тем содержит положения обобщающего характера, в рамках которых термином «закон» описываются все акты регионального законодательства, начиная от собственно закона субъекта РФ и выше по уровню юридической силы<sup>1</sup>. Так, из ст. 71, 72 и 73 Конституции РФ следует, что принятие конституции (устава) субъекта РФ относится к исключительной компетенции субъекта РФ; ч. 4 ст. 76 Конституции РФ специальным образом не оговаривает роль конституций (уставов) в рамках собственно правового регулирования субъектов РФ вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения — используется формула «законы и иные нормативные правовые акты»; аналогичная конструкция содержится в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Рассматривая конституционно-уставное законодательство субъектов, в частности как предмет судебного нормоконтроля,

---

<sup>1</sup> См.: Ульхин В. С. Является ли конституция (устав) субъекта Российской Федерации законом? // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10.

представляется необходимым учитывать особенности двух групп такого рода региональных законов.

*Это, во-первых, конституции и уставы субъектов РФ.* Являясь особым видом региональных законов и обладая определенными формально-юридическими характеристиками родовой принадлежности к законам субъектов РФ, они имеют свою специфику, проистекающую главным образом из особенностей их функционального назначения, предопределяемого Конституцией РФ.

В силу положений ст. 2, ч. 2 ст. 5, ч. 1 и 2 ст. 66, ст. 72 и 73, ч. 2 и 4 ст. 76 и ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, конституции и уставы субъектов РФ обеспечивают в непосредственной системно-нормативной взаимосвязи с Конституцией РФ институционализацию правового статуса субъектов РФ, их властно-управленческое и территориальное устройство. На основе принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами функционируют компетенционные характеристики региональной государственной власти, призванной создавать условия для наиболее полной реализации и гарантирования конституционных прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующих субъектов РФ.

Обращаясь к сущностным аспектам конституирующих актов субъектов РФ, следует учитывать, что в отличие от Конституции РФ, формально-юридическая и социальная сущность которой состоит в том, что она является правовым актом высшей юридической силы и прямого действия, выступающим порождением, отражением и универсальным средством разрешения социальных противоречий<sup>1</sup>, конституции и уставы субъектов РФ сами по себе служат одним из существенно важных, предусмотренных Конституцией РФ правовых инструментов (средств) выявления социальных интересов в их коллизионных взаимосвязях, проявляющихся на региональном уровне. Это означает, что они носят производно-инструментальный характер, что, впрочем, не отменяет их социально-политического значения.

Особенности юридической природы конституций и уставов субъектов РФ, их учредительный характер, правовое значение предопределяют и специфику данных актов как объекта судебно-

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилею) // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 15.



го нормоконтроля, имея в виду вопрос о том, относятся эти акты к административному или конституционному нормоконтролю<sup>1</sup>. Соответствующий вопрос являлся предметом специального рассмотрения в Конституционном Суде РФ (далее — КС РФ), в том числе с точки зрения допустимых форм, способов судебного нормоконтроля<sup>2</sup>. Так, КС РФ были сформулированы существенные подходы, касающиеся особенностей юридической природы конституций (уставов) субъектов.

Понимание особенностей юридической природы конституций и уставов субъектов РФ, их учредительного характера, особой связи с федеральной Конституцией как критерия определения их принадлежности к объектам конституционно-судебного нормоконтроля позволяет ставить вопрос о специфике судебного нормоконтроля в отношении конституционно-уставного законодательства как такового.

*Во-вторых, это акты конституционно-уставного законодательства.* Природа, виды таких актов вызывают наибольшую сложность как в теории, так и в практике регионального законотворчества. Не менее важным является вопрос о способах осуществления нормоконтроля за ними. Более того, именно особенностями юридической природы законов субъектов РФ предопределяется решение проблемы о разграничении судебно-нормоконтрольных полномочий: административного или конституционного нормоконтроля за соответствующими актами.

Отмечая широкую вариативность существующих подходов, в том числе связанных с возможностью выделения конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ<sup>3</sup>, вряд ли есть

---

<sup>1</sup> О соотношении конституционного и административного нормоконтроля см.: Бондарь Н. С. Конституционный контроль в системе нормоконтрольных функций судебной власти // Судья. 2021. № 10 (130). С. 11–16.

<sup>2</sup> См.: Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // СЗ РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

<sup>3</sup> См., например: Авакьян С. А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 1999. С. 11; Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов / В. А. Кочев; Пермский гос. нац. иссл. ун-т. Пермь, 2011.

основания ставить под сомнение тот факт, что конституционно-уставное регулирование играет системообразующую роль в отраслевой структуре регионального законодательства. Поскольку индивидуальность и даже уникальность конституционного статуса конкретного субъекта РФ связана в основном с его институциональным (территория, наименование, символы и т. д.) и динамическим (предметы ведения, полномочия) компонентами<sup>1</sup>, конституционное законодательство субъекта РФ выстраивается главным образом вокруг этих моментов, что не исключает его участия в регулировании юрисдикционного (определяющего подконтрольность деятельности субъекта РФ и ответственность) и обеспечивающего (гарантии, защита прав во всех видах правоотношений) компонентов такого статуса.

Конституционно-уставное законодательство субъектов РФ можно определить как составную часть единого конституционного законодательства Российской Федерации и являющуюся нормативной основой регионального законодательства. При этом само по себе понятие конституционно-уставного законодательства субъектов РФ может раскрываться двояко. С одной стороны, оно включает в себя разработку, принятие и внесение изменений в конституции, уставы субъектов РФ. Речь идет о конституционных и уставных поправках, а также принятии новых конституции, устава. С другой стороны, в широком смысле оно охватывает собой разработку, принятие и внесение изменений в законы субъектов РФ, которыми — наряду с Конституцией РФ и федеральными законами — определяется конституционный статус субъектов РФ.

Конституционно-уставное законодательство субъектов РФ должно рассматриваться как вбирающее в себя не любые региональные законы, связанные с регламентацией конституционных отношений, а только некоторые из них, отвечающие таким признакам, как наличие норм учредительного (конституирующего) характера, в том числе применительно к текущим федеральным законам и законам субъектов РФ, и, соответственно, принятие, как правило, на основе прямого указания в конституции и уставе субъекта РФ; предметная ориентация на регулирование жизненно важных, принципиальных для субъекта РФ вопросов его статуса с учетом

---

<sup>1</sup> См.: Ларичев А. А. Конституционно-правовой статус Республики Карелия: становление и современные особенности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Петрозаводск, 2008. С. 7.

исторических традиций, региональных условий и особенностей; наличие повышенной юридической силы в соотношении с иными законами; усложненный порядок принятия, изменения, отмены.

Существует и другой подход, согласно которому к конституционному (уставному) законодательству субъектов РФ следует относить, в том числе текущие законы конституционно-правового содержания<sup>1</sup>. На наш взгляд, необходимо подчеркнуть, что не все конституционные отношения, складывающиеся на региональном уровне, связаны с конституционным статусом субъектов РФ, и не все они связаны учредительной волей населения субъектов РФ. Содержащие конституционно-правовые нормы текущие законы субъектов РФ могут выступать (и во многих случаях выступают) в качестве необходимого обеспечительного инструмента, т.е. они обеспечивают порядок, условия реализации федеральных конституционных норм применительно к институтам федерального конституционного права. В связи с этим отнесение к конституционно-уставному законодательству текущих региональных законов, содержащих нормы конституционного права, приводило бы к размыванию данного понятия как самостоятельной конституционной категории.

Соответствующие подходы к пониманию конституционно-уставного законодательства получили отражение в конституционной практике субъектов РФ. Нормативное обособление конституционно-уставного законодательства обеспечивается в десяти субъектах РФ (республики Алтай, Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Тыва, Хакасия, Чечня, Красноярский край, Калининградская область). При этом в Конституции Республики Ингушетия (ч. 3 ст. 82), Конституции (Основном законе) Республики Саха (Якутия) (ч. 4 ст. 62), Конституции Чеченской Республики (ч. 1 ст. 89) и Уставе (Основном законе) Калининградской области (ч. 1 ст. 44) прямо предусмотрено, что конституционные, уставные законы принимаются по вопросам, предусмотренным, соответственно, конституцией, уставом. В учредительных актах других субъектов РФ при отсутствии подобной формулировки содержатся казу-

---

<sup>1</sup> См.: Сафина С.Б. Конституционное законодательство республики в составе Российской Федерации как основа системы республиканского законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3. С. 52.

альные отсылки к конституционным (уставным) законам в связи с необходимостью урегулирования в них конкретных вопросов конституционно-уставного значения (например, ст. 92, 144, 149 Конституции Республики Алтай; ч. 3 ст. 61, ч. 2 ст. 77, ч. 1 ст. 78.1, п. 1 ч. 1 ст. 79, ч. 5 ст. 80, ст. 84, ч. 2 ст. 90, ч. 11 ст. 101.1 Конституции Республики Северная Осетия-Алания)

Есть и иные подходы регионального законодателя к решению данной проблемы. Так, в ч. 2 ст. 135 Устава Красноярского края предусмотрено принятие законов края «особой категории», которая «указывается в официальном наименовании данных законов», — это законы, вносящие изменения и дополнения в Устав, а также уставные законы, регулирующие основные статусные характеристики субъекта РФ — Красноярского края. В Республике Ингушетия законы о поправках к Конституции также выделены в отдельную категорию<sup>1</sup>, а в Карачаево-Черкесской Республике (ст. 2 Закона Карачаево-Черкесской Республики «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики») и Республике Хакасия (ст. 133 Конституции Республики Хакасия) конституционные законы принимаются только по вопросам внесения поправок в конституцию.

С учетом самой природы конституционно-уставного законодательства субъектов РФ, как представляется, оно должно структурно включать в себя три обособленных вида источников регионального права:

- 1) конституции и уставы субъектов РФ;
- 2) законы субъектов РФ о поправках к конституции, уставу субъекта РФ;
- 3) конституционные и уставные законы.

При этом данный подход должен распространяться в одинаковой мере как на республики, так и на области (края) в соответствии с присущими российской федеративной конституционно-правовой системе началами симметрии между ее территориальными уровнями и принципом равенства субъектов РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Ингушетия от 24 ноября 1997 г. № 16-РЗ (в ред. от 3 октября 2011 г.) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Республики Ингушетия» // Ингушетия. 1997. 11 декабря.

<sup>2</sup> См.: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ (в ред. от 22 февраля 2017 г.) «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» // День Республики. 2002. 10 декабря.

Представляется, что само выделение конституционно-уставного законодательства должно обеспечиваться не по формально-видовым признакам субъектной принадлежности, а прежде всего по материальному содержанию, предмету правового регулирования — как относящемуся к сфере конституционного (регионально-конституционного) права.

При всем многообразии дискуссионных подходов к пониманию сущностных аспектов, наполнения конституционного статуса субъектов РФ, следует признать, что в основе конституционно-статусных характеристик субъектов РФ, получающих отражение в конституционно-уставном законодательстве, лежат триединые начала данных государственно-региональных образований, а именно: население — территория — власть. Из этих начал вытекает система конституционно-уставных институтов субъектов РФ: институтов организации публичной (государственной и муниципальной) власти субъектов РФ; институтов территориальной организации субъектов РФ (административно-территориальное деление, а также территориальная организация муниципальных образований); институтов защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка на территории субъекта РФ.

Не акцентируя внимание на особенностях нормоконтроля в отношении учредительных актов субъектов РФ и возникающих в связи с этим различных проблемах<sup>1</sup>, отметим важность вопроса юридической природы учредительных актов субъектов РФ, их схожести и индивидуальности в соотношении с иными законодательными актами субъектов РФ. На наш взгляд, это имеет важное значение для осмысления проблемы судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства и, в частности, для разграничения административного и конституционного нормоконтроля в данной сфере<sup>2</sup>.

Сегодня проблемы, связанные с определением соотношения административного и конституционного нормоконтроля, вызыва-

---

<sup>1</sup> См.: Демин А. П. Проблемы приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 44–47.

<sup>2</sup> См. об этом: Бондарь Н. С., Соболева Е. А. Региональные институты публичной власти как предмет нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ // Проблемы права. Международный журнал. 2018. № 3. С. 18.

ют интерес многих авторов. Так, например, формулируются предложения о наделении судов общей юрисдикции правом осуществления административно-судебного нормоконтроля на соответствие Основному закону Российской Федерации некоторых актов. Так, в работах ряда исследователей высказывается мнение, что лишение судов общей юрисдикции возможности осуществлять проверку правового акта на соответствие конституционным принципам вредит реализации принципа прямого действия Конституции, становлению правового государства, а также развитию административно-судебного нормоконтроля, поскольку нормоконтроль не может сводиться к сопоставлению текстов нормативных правовых актов<sup>1</sup>. Однако КС РФ в своей практике обращал внимание, что выявление неконституционных законоположений и их исключение из числа действующих правовых норм может являться только совокупным результатом взаимодействия судов различных видов юрисдикции. Такое взаимодействие судов должно строиться с учетом разграничения их компетенции, предполагающего, с одной стороны, реализацию судом общей юрисдикции правомочия поставить вопрос о конституционности соответствующих норм перед КС РФ, а с другой — обязанность КС РФ окончательно разрешить этот вопрос (абзац второй пункта 3.2 мотивировочной части Постановления КС РФ от 6 декабря 2013 г. № 27-П). В этом плане на особый процессуальный характер взаимоотношений судов общей юрисдикции и КС РФ, в частности в рамках реализации института судебного запроса в КС РФ, когда важное значение приобретает не только сама по себе нормоконтрольная функция, но и необходимость дать суду общей юрисдикции конкретный ответ по поводу того, как должно быть разрешено в связи с этим конкретное (приостановленное в суде общей юрисдикции) дело, обращено внимание в мнении судьи КС РФ по одному из таких дел<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Казанцев А. О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: равнительный анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1. С. 34–44.

<sup>2</sup> См.: Мнение судьи Конституционного Суда РФ Н. С. Бондаря к Постановлению КС РФ от 19 февраля 2018 года № 9-П по делу о проверке конституционности части 5 статьи 2 Федерального закона "О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан", пункта 5 статьи 15 и пункта 7 статьи 20 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в связи с запросом Промышленного районного суда города Смоленска//СЗ РФ. 2018. № 9. Ст. 1436.

Отметим, что законы субъектов РФ, отнесенные в том числе к объектам административной юрисдикции, не являются актами административной власти. Будучи выражением региональной законодательной власти и обладая высшей юридической силой (на территории соответствующих субъектов РФ), региональные законы имеют в этом качестве генетические связи с федеральной конституционной системой и их проверка не только на соответствие Конституции РФ, но и федеральным законам (как и конституции, уставу субъекта РФ) неизбежно приобретает конституционное значение.

Всё это имеет важное значение в аспекте осмысления судебного нормоконтроля в сфере регионального законодательства. Региональные акты конституционно-уставного законодательства, в особенности конституционные и уставные законы субъектов РФ не могут рассматриваться как объект административной юрисдикции и подлежат нормоконтролю в порядке конституционного правосудия. Сама природа соответствующих актов такова, что они могут (и должны) быть предметом исключительно конституционного судебного нормоконтроля, так как все они носят ярко выраженный конституционно-уставный характер, имеют регионально-конституционное значение.

Таким образом, постановка соответствующих вопросов требует дальнейших исследований в части разграничения компетенционных полномочий в сфере административного и конституционного нормоконтроля за законодательством субъектов РФ, учитывая, в частности, различный уровень юридической силы таких законов.

С учетом конституционных поправок 2020 года можно предположить, что намечена тенденция некоторого расширения компетенционных полномочий КС РФ в сфере регионального законодательства. В связи с этим представляется необходимым внесение в федеральное законодательство изменений, направленных на обособление конституционно-уставного законодательства субъектов РФ, и прежде всего в части выделения в качестве самостоятельной видовой категории источников регионального права конституционных и уставных законов субъектов РФ с указанием конкретного перечня вопросов, которые подлежат урегулированию субъектами РФ в такой форме.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С. А. Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 1999. С. 11.
2. Аничкин Е. С. Конституционное законодательство Российской Федерации: причины, типология случаев и пределы неоднородности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 13.
3. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., Норма, 2016. 526 с.
4. Бондарь Н. С. Ценность Конституции России как юридического акта и социокультурного явления (к 20-летию юбилею) // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 15.
5. Бондарь, Н. С. Конституционный контроль в системе нормоконтрольных функций судебной власти // Судья. 2021. № 10 (130). С. 11–16.
6. Бондарь Н. С., Соболева Е. А. Региональные институты публичной власти как предмет нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ // Проблемы права. Международный журнал. 2018. № 3. С. 18.
7. Демин А. П. Проблемы приведения конституций и уставов субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ // Российская юстиция. 2020. № 5. С. 44–47.
8. Казанцев А. О. Конституционный нормоконтроль и административно-судебный нормоконтроль: равнительный анализ // Российское право: образование, практика, наука. 2019. № 1. С. 34–44.
9. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В. А. Кряжков. М.: Городец-издат, 2002. 864 с.
10. Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов / В. А. Кочев; Пермский гос. нац. иссл. ун-т. Пермь, 2011. 270 с.
11. Ларичев А. А. Конституционно-правовой статус Республики Карелия: становление и современные особенности. Автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Петрозаводск, 2008. С. 7.
12. Сафина С. Б. Конституционное законодательство республики в составе Российской Федерации как основа системы республиканского законодательства // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 3. С. 52.
13. Ульхин В. С. Является ли конституция (устав) субъекта Российской Федерации законом? // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 10.





BRIEF

---


**CONSTITUTIONAL AND STATUTORY LEGISLATION  
OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
LEGAL NATURE, FEATURES OF JUDICIAL NORM CONTROL**

**Soboleva E. A.,**

*Candidate of Laws, Senior Teacher,  
National Research University “Higher School of Economics”  
(St. Petersburg), Assistant Prof. at State-Legal Disciplines Department,  
Russian State University of Justice, North-West Branch,  
St. Petersburg, Russia*

**Abstract.** *Analyzing the system of laws of the subjects of the Russian Federation, the author argues in the article the expediency of singling out as a relative but an independent type of constitutional (statutory) regional horses. These include, firstly, the constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation, having a constituent nature and other legal properties fundamental laws of the constituent entities of the Russian Federation, which allowed the Constitutional Court of the Russian Federation develop a legal position on the need to take into account their specifics as a subject of exclusively constitutional judicial normative control, the inadmissibility of the implementation of administrative normative control in relation to them. Secondly, these are other, directly adjacent to the constitutions (charters) of the subjects of the Russian Federation, acts of constitutional and statutory legislation that has a direct connection with the federal constitution system, which means that their verification also acquires a constitutional value. In accordance with the characteristics of the material content and the specifics of the legal nature of these regional (constitutional) laws justifies the need to classify them as an exception telyny subject of the constitutional normative control.*

**Key words:** *Constitution of the Russian Federation; Constitutional Court of the Russian Federation; administration active normative control; constitutional normative control; laws of the subprojects of the Russian Federation; constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation; acts of constitutional legislation.*



Муниципальное право  
в российской правовой системе  
(в свете конституционных новелл  
2020 года)

**Бондарь Н. С.**,  
заведующий Центром судебного права Института  
законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор,  
судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке,  
г. Ростов-на-Дону, Россия

**Георгиева Т. П.**,  
заместитель председателя Ростовской-на-Дону городской Думы,  
доцент кафедры муниципального права и природоохранного  
законодательства Южного федерального университета,  
кандидат юридических наук, доцент, г. Ростов-на-Дону, Россия

УДК 342.55

**Аннотация.** В статье дается авторское видение роли и места муниципального права в российской правовой системе; рассматриваются актуальные вопросы его развития, обусловленные, в том числе конституционными новеллами 2020 года.

**Ключевые слова:** муниципальное право; местное самоуправление; самоуправленческие отношения; единство публичной власти; комплексный характер; конституционные новеллы.

**А**нализ стабильности и динамизма конституционных идей, доктринальных моделей публичной власти и разделения властей представляет оправданным подход, основанный на их оценке не самих по себе, а в общей системе конституционного регулирования, в том числе в соотношении с субъективно-личностными началами властеотношений, имея в виду сравне-

ние, сопоставление характеристик стабильности и динамизма применительно к властеотношениям, институтам публичной власти, с одной стороны, и к институтам прав и свобод человека и гражданина, свободе и достоинству личности — с другой.

Как это не покажется, на первый взгляд, неожиданным, публично-властные начала более подвижны и в большей степени подвержены изменениям и трансформации, в том числе под влиянием политических факторов, чем конституционные идеалы свободы, основополагающими и системообразующими среди которых являются достоинство личности, справедливость и равенство. Это получило свое подтверждение и в ходе конституционной новеллизации 2020 года, когда именно проблемы организации и функционирования публичной власти в наибольшей степени были подвергнуты реформированию. Хотя это происходило при сохранении в неприкосновенности основополагающих начал конституционного строя, очевидным является развитие их нормативного содержания, актуализация принципов: демократического правового государства (ст. 1); народного (ст. 3) и государственного (ст. 4) суверенитета; горизонтального (ст. 10) и вертикального (ст. 11, 12) разделения властей; социального (ст. 7), светского (ст. 14) государства и т. п. Уже наименованием Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации («О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти») подчеркивается, что все поправки к Конституции в той или иной мере связаны с вопросами совершенствования организации и деятельности институтов публичной власти на различных уровнях их функционирования (федеральном, региональном, муниципальном).

В то же время при всей важности проблем власти, включая перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти и поиск баланса в процессе их функционирования, очевидно, что решение этих вопросов не является самоцелью для органов публичной власти. Как это вытекает из правовой позиции Конституционного Суда РФ, никакие решения, направленные на преобразования в системе органов публичной власти, не могут служить цели одной только рациональной организации деятельности органов власти; в основе таких решений должны лежать интересы гражданина, обеспечение надлежущей

защиты его прав и свобод<sup>1</sup>. При этом, очевидно, не ставится под сомнение ни необходимость рационализации, ни повышение эффективности публичной власти.

Важно иметь в виду, что с учетом получившегося прямое конституционное закрепление принципа единства системы публичной власти (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132) соответствующие подходы, имеющие общеметодологическое значение, в одинаковой мере распространяются на все уровни системы публичной власти, как государственный — федеральный и региональный, так и муниципальный. Это и понятно: в конечном счете это ценностные ориентиры, связанные с взаимоотношениями власти и свободы, общества и государства с личностью, где общим знаменателем реализации таких взаимоотношений является универсальная категория общего блага. В конституционно-правовом плане категория общего блага концентрированно отражает аксиологические ориентиры поиска оптимальных начал реформирования системы публичной власти и в конечном счете развития всей системы современного конституционализма.

Показательно в связи с этим, что и в основе конституционной поправки об усилении единства публично-властных начал лежал (как это подтверждается Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3) конституционный посыл о защите прав граждан, о том, что права и свободы человека и гражданина, являясь высшей ценностью, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления (ст. 2 и 18 Конституции); что предполагает необходимость согласованного действия различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан. При этом под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, которое не исключает (!) организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Соответственно, при определении содержания и направленности рассма-

---

<sup>1</sup> См., например, постановление Конституционного Суда РФ от 18 февраля 2000 г. № 3-П по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Б. А. Кехмана; постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 2019 г. № 1-П.

триваемых поправок необходимо исходить из необходимости и важности обеспечения на практике баланса двух несовпадающих конституционных ценностей: ценности единства публичной власти, с одной стороны, и ценности самостоятельности местного самоуправления — с другой. Поиск такого баланса в различных его проявлениях должен рассматриваться в качестве важной законодательной и правоприменительной проблемы, имея в виду необходимость решения новых конституционно значимых вопросов, появление которых предопределено конституционной новеллизацией. При этом фундаментальным, конституционно значимым критерием гармонизации соответствующих властотношений и достижения на этой основе общего блага, предполагающего пользу (включая экономическую) для всех и каждого, является категория социальной справедливости. Важно, что с включением в текст Конституции широкого перечня социально ориентированных положений, эксплицитно (ч. 6 ст. 75) или имплицитно (ч. 4 ст. 67, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 75, ст. 751, п. «в», «в2», «е1» ч. 1 ст. 114 и др.) предполагающих требование справедливости на различных уровнях публичной власти, есть основания исходить из того, что Конституция в целом выступает концентрированным выражением нравственно-этических, социально-правовых, метаюридических начал справедливости как критерия функционирования институтов публичной власти на всех уровнях ее реализации.

Что же касается самого по себе конституционного требования единства системы публичной власти, то своего рода мировоззренческо-правовой основой ориентации на такое единство является философская концепция холизма, в основе которой — признание приоритета целого над частью. Ее истоки — в аристотелевской «Метафизике» с постулатом о том, что «целое богаче и больше, чем сумма частей». Сегодня эти подходы переживают не только философский ренессанс (на смену механицизму, редукционализму приходит аксиология целого, единого)<sup>1</sup>, но, вероятно, есть основания предположить, что происходит формирование концептуальных начал конституционного

---

<sup>1</sup> См.: Междисциплинарный центр философии права. Круглый стол «Пути развития философии права в России». Выступление проф. Н. С. Бондаря // Российский журнал правовых исследований. 2017. № 1 (10). С. 23–25.

холизма. Национально-специфический подход России к организации и осуществлению публичной власти, ее взаимоотношениям с личностью и обществом должен, вероятно, осмысливаться во многом с позиций холистического правосознания, стремления к государственной целостности, единству общества на основе социального партнерства, экономической, политической и социальной солидарности (ст. 751 Конституции РФ). Это, однако, должно проявляться посредством не только централизации, универсализации, но и оптимальной дифференциации в тех сферах, где это оправданно и необходимо. Содержание и пределы такой централизации, универсализации в соотношении с дифференциацией неминуемо предполагают необходимость поиска баланса публичных и частных интересов, власти и свободы на различных уровнях их проявления, что нашло отражение, в том числе в поправках 2020 года. Теперь Основной закон ориентирован на понимание справедливости как юридической меры свободы и равенства и одновременно социально значимого фактора конституционно оправданной дифференциации, адресной социальной поддержки граждан в нормативном единстве с конституционными требованиями взаимного доверия государства и общества, защиты достоинства граждан (ч. 6, 7 ст. 75; ст. 75.1).

В новых конституционных положениях получили реализацию, в том числе правовые позиции Конституционного Суда РФ, в которых задолго до конституционных поправок 2020 года были обоснованы, в частности, подходы к самому понятию публичной власти как конституционно значимой категории (в соотношении с понятиями государственной и муниципальной власти). На этой основе получили обоснование принцип единства системы публичной власти в лице государственных и муниципальных органов, понимание конституционного статуса органов местного самоуправления как неотъемлемой части единого механизма управления делами государства, социальной государственности; обоснование вытекающего из Конституции начала разделения властей по вертикали, функциональное, компетенционное, организационно-правовое взаимодействие между органами государственной и муниципальной власти; конституционное истолкование, вытекающие из действующего законодательства цели и принципы реформирования системы публичной власти, ее отдельных институтов (государственной и муниципальной службы, народного представительства в соотношении

с исполнительно-распорядительными институтами государственной и муниципальной власти, разграничения и особенностей механизмов защиты различных форм собственности в соотношении с уровнями (формами) публичной власти и т. д.). В единстве системы органов публичной власти проявляются глубинные социально-политические характеристики власти, единственным источником которой в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Общая суверенная власть народа является в этом плане универсальной конституционной ценностью, распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ.

Конституционные новеллы 2020 года (а особенно изменения, внесенные в главу 8 Конституции) породили немало вопросов для муниципального сообщества. Речь идет не только об обновлении на новой конституционной основе системы действующего законодательства, о его наполнении новым содержанием, но и о формировании принципиально новых правовых понятий, категорий, институтов как в области частного, так и публичного права, призванных юридически отразить новые явления нашей действительности во всех сферах государственной и общественной жизни. В ряду этих перемен заметное место занимает муниципальное право как самостоятельная отрасль российского права.

При всей сложности, противоречивости процессов формирования муниципального права и его обособления в самостоятельную отрасль права очевидным является тот факт, что в основе этих процессов лежат объективные условия. К последним относятся прежде всего *социально-политические* и *экономические факторы*, предопределившие в рамках процессов демократизации становление новой системы организации власти на местах, перераспределение как политической, так и экономической власти «сверху вниз» на принципиально новых началах. Организационным выражением этих процессов явились формирование и развитие системы местного самоуправления.

*Возрождение и развитие* на качественно новой основе *местного самоуправления* стали своего рода *материальной основой формирования муниципального права России*. Понятие материальной основы муниципального права указывает на фактические, «доюридические» истоки формирования соответствующей

отрасли права, которые коренятся в реальных общественных отношениях, характеризующих достигнутый уровень самоорганизации населения и его возможности самостоятельно решать вопросы местного значения.

С развитием местного самоуправления появляется широкая, предельно многообразная сфера общественных отношений публичного, властно-политического (связанная с организацией и функционированием органов местного самоуправления, институтов непосредственной демократии на местах), а также экономического характера, свойственных для хозяйственной жизни населения, его предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности в городских и сельских поселениях. Основное содержание этих отношений определяется ценностями *муниципальной демократии* и ее конкретных институтов: социально-политической сферы (муниципальные выборы, местный референдум, муниципальная представительная система, территориальное общественное самоуправление и т. п.) и экономической, в основе которой лежат муниципальная собственность, муниципальное хозяйство и местный бюджет.

Природа соответствующих отношений, имеющих самоуправленческий характер, такова, что они в силу специфики материального содержания объективно предполагают необходимость специальных норм и институтов для обеспечения их правового регулирования. На этой основе происходит своего рода «отпочкование» соответствующей сферы самоуправленческих общественных отношений в самостоятельный предмет правового регулирования с использованием специфических методов нормативно-правового воздействия. Предмет и метод муниципально-правового регулирования имеют, таким образом, объективные предпосылки, связанные с процессами становления и развития местного самоуправления в России и, соответственно, формирования муниципального права как отрасли.

Важно при этом учитывать, что основные факторы формирования муниципального права России напрямую связаны с *премущественностью исторических традиций местного самоуправления и особенностями его конституционного статуса в системе современной российской государственности*. В теории и практике местного самоуправления дореволюционной России традиционно преобладающими были представления о государственно-общественном характере местного самоуправления, глубинные



социокультурные особенности которого коренятся как в присутствующих российскому обществу исторических традициях державности в сочетании с общинностью, коллективизмом, так и в специфике господствующих форм хозяйственно-экономического уклада российского общества, которые предопределялись (в том числе на местном, поселенческом уровне), с одной стороны, активной ролью государства в хозяйственной жизни, сращиванием экономической и политической власти, с другой — высоким удельным весом общественных начал землевладения, других форм хозяйствования при недостаточно развитых началах частной собственности и частного права.

Современная конституционная модель местного самоуправления образуется на стыке государственной и общественной форм самоорганизации народа. Такое положение местного самоуправления предопределяет необходимость особых, специфических правовых средств воздействия на соответствующие сферы общественных отношений.

Если жестко «вмонтированные» в государственную систему органы местного самоуправления и возникающие в связи с этим отношения по осуществлению функций самоуправления вполне могут быть адаптированы к традиционным отраслям публичного и частного права (административного, гражданского и т. п.), то формирование особого уровня публичной власти и придание специфических качеств хозяйствующим субъектам муниципалитетам и отдельным субъектам местного самоуправления как публичным корпорациям предопределяют объективную потребность в самостоятельных средствах правового регулирования.

## **1. Муниципальные (самоуправленческие) отношения — предмет муниципального права**

---

Главное заключается в том, что самоуправленческие отношения как предмет муниципального права воплощают в себе *единство власти населения по месту жительства (местных сообществ) и достигнутого уровня свободы в решении населением вопросов местного значения*. Муниципальная власть, а также свобода населения и отдельных граждан по месту их жительства являются, таким образом, **основными объектами самоуправленческих отношений**.

Внешние границы самоуправленческих отношений, как предмета муниципального права, измеряются как **территориальными (пространственными) показателями**, которые определяются ограниченно-территориальными пределами распространения соответствующих общественных отношений, так и **функционально-отраслевыми характеристиками**, которые заключаются в том, что объем, внешние границы данных отношений очерчены вопросами местного значения.

В научной и учебной литературе по муниципальному праву имеются различные подходы к анализу общественных отношений, составляющих предмет муниципального права. Каждый из них имеет свои достоинства<sup>1</sup>. Нельзя, однако, не заметить, что нередко наблюдается формально-юридический, комментаторский подход, основанный на конструировании «структурных элементов» предмета муниципального права в соответствии со структурой Федерального закона № 131-ФЗ. В этом случае признаваемая на словах в качестве самостоятельной отрасли муниципального права раскрывается не через систему реальных общественных отношений, как предмет муниципального права и соответствующую систему норм и институтов данной отрасли, а в основном через структурные и отчасти функциональные характеристики системы местного самоуправления. В результате само муниципальное право предстает как некое творение законодателя, сформированное по его субъективному усмотрению, тогда как объективные факторы, лежащие в основе принимаемых законодателем решений, не учитываются.

Муниципально-правовая теория пошла по упрощенному пути определения предмета муниципального права как совокупности отношений в своей основе публичного характера. В этом случае не учитывается тот факт, что на муниципальном уровне реализуется идея индивидуализации (как бы «очеловечивания») властеотношений, когда последние максимально приближаются к населению, выступают своеобразным интегралом свободы личности, прав человека, экономической и политической власти

---

<sup>1</sup> Оригинальным является, например, подход к предмету муниципального права, когда он определяется как «удовлетворение социально-экономических потребностей населения на местном уровне собственными усилиями». См.: Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп./под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Эксмо, 2005. С. 19.

населения. Отсюда недооценка частного права в регулировании самоуправленческих отношений. Между тем даже ГК РФ уделяет достаточно большое внимание регулированию отношений с участием муниципальных образований (см., например, гл. 5 «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством»). При этом следует учитывать, что муниципалитет может выступать участником (субъектом) хозяйственно-экономических отношений как «по горизонтали», так и «по вертикали». Но это не отражено в ГК РФ — частно-правовом законе, нормы которого не распространяются на отношения, основанные на властном подчинении (п. 3 ст. 2 ГК РФ)<sup>1</sup>. В этих условиях повышенную значимость приобретает исследование специфики муниципальных (самоуправленческих) отношений, составляющих предмет муниципального права.

Муниципальными они являются, прежде всего, по материальному содержанию (как носители ценностей муниципальной демократии), а также по уровню своей реализации (уровень муниципальных образований).

Разнообразие, комплексность самоуправленческих отношений позволяют более конкретно и полно представить структурные элементы предмета муниципального права.

Это, во-первых, **отношения, определяющие систему самоорганизации населения**, включая функционирование институтов непосредственной демократии по месту жительства для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения. Именно эти отношения носят естественно-исторический характер, они составляют генетическую основу, ядро общинного, территориально-коллективистского уклада человеческого бытия, являются глубинным источником общинной свободы и муниципальной демократии.

Во-вторых, это **отношения, характеризующие закономерности социально-политической организации муниципальной власти**, ее выборность, независимость и организационную

---

<sup>1</sup> Неслучайно в последнее время активизировались исследования природы субъектов публичного права как юридических лиц. См.: Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица. М., 2007; Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2014.

обособленность по отношению к государственной власти, формы осуществления, основные начала взаимоотношений муниципальной власти с гражданами, хозяйствующими субъектами, общественными объединениями. Это весьма разнообразные отношения, а именно: политические отношения муниципальной представительной демократии, организационно-управленческие отношения, связанные с функционированием исполнительных органов муниципальной власти, отношения муниципальной власти с населением (местным сообществом) и отдельными гражданами, отношения общественного территориального самоуправления и т. д.

В-третьих, это **имущественные муниципально-правовые отношения**, характеризующие экономическое содержание местного самоуправления, закономерности его экономической организации. Это особая разновидность имущественных отношений, характерных для рыночного хозяйства, о которых речь идет в п. 3 ст. 2 ГК РФ. Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что Конституция РФ исходит из необходимости оптимизации государственного регулирования экономических отношений в условиях формирования рыночных связей, но не исключает такого регулирования (постановления: от 18 июля 2008 г. № 10-П, от 30 марта 2016 г. № 9-П). В упомянутой норме ГК РФ как раз содержится признание возможности существования в условиях рынка имущественных отношений, основанных на различных методах правового регулирования, например, «на административном или ином властном подчинении одной стороны другой», и относящихся не только к гражданскому, но и к другим отраслям права, в том числе муниципальному. В последнем случае имущественные отношения развиваются на основе как муниципальной, так и государственной собственности, объекты которой, в частности, переданы в управление органам местного самоуправления. Кроме того, это может быть и иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования, которая хотя формально и не входит в настоящее время в экономическую основу местного самоуправления, фактически является одним из элементов (порой весьма существенным) материальной базы для существования и развития муниципальных отношений, что особенно наглядно можно проследить на примере так называемых моногородов. Но это, естественно, не исключает того обстоятельства, что

основу же муниципально-правовых имущественных отношений составляет муниципальная собственность как система отношений, складывающихся в результате владения, пользования и распоряжения муниципальным образованием имущественными и финансовыми объектами местного самоуправления.

В-четвертых, это **отношения, характеризующие финансовую деятельность муниципальных образований**. По своей природе соответствующая группа отношений имеет властно-имущественный характер, а сама бюджетная деятельность муниципальных образований является объектом правового регулирования органов государственной власти — как федеральных, так и региональных. Но это не есть в чистом виде государственно-властные финансовые отношения, если даже иметь в виду, что муниципальные финансы сегодня, к сожалению, представляют собой по большей части государственные финансы, выделяемые муниципальному образованию с помощью самых различных методов бюджетного регулирования. В таком случае трудно было бы найти в них, наряду с предметной характеристикой финансового права, и материальные начала предметной принадлежности к институтам муниципального права. Между тем сама по себе возможность включения финансовой деятельности муниципальных образований одновременно в предмет и финансового, и муниципального права определяется, во-первых, формально-юридическими основаниями, связанными с пониманием муниципального права как комплексной отрасли (что предполагает возможность «включения» муниципально-правовых норм в другие, так называемые основные отрасли права); во-вторых, здесь имеют место более существенные, материальные предпосылки такой «двойственности» отраслевой принадлежности норм и институтов финансовой деятельности муниципальных образований. Сама по себе бюджетная и в более широком плане финансовая деятельность муниципальных образований имеет двойственную природу, поскольку, с одной стороны, является составной частью бюджетной деятельности государства в целом, а с другой стороны — представляет один из видов муниципальной финансовой деятельности. Именно в таком аспекте о соответствующей группе общественных отношений можно говорить, как о материально-финансовой основе воплощения единства экономической власти и финансовой самостоятельности на местном уровне, а, следовательно, как о предмете муниципального права.

МС учетом отмеченной широты и многообразия самоуправленческих отношений особое значение приобретает проблема системности правового регулирования соответствующих отношений.

В нынешних условиях важно осмыслить относительную самостоятельность понятия публичности в обществе, ее несводимость к выражению государственных интересов. «Это — общие интересы людей как разного рода сообществ, объединений (политических, профессиональных и др.), это — объективированные условия нормального существования и деятельности людей, их организаций, предприятий, общества в целом, это — коллективная самоорганизация и саморегулирование, самоуправление»<sup>1</sup>.

Поэтому особенно недопустимы противопоставления частного и публичного права, попытки увязать само понятие публичности с государственным централизмом, авторитарными началами администрирования, а гражданскому праву, как праву частному, придать значение единственного и уникального гаранта экономической свободы личности, некой «экономической» конституции, поскольку якобы именно и только частное право выражает правовой строй, основанный на свободе человека. Всё это означает фетишизацию частноправовых начал в регулировании общественных отношений с участием гражданина и одновременно попытку их «стерилизации» от публично-правового воздействия. В современных условиях такие подходы не имеют под собой никаких оснований, что подтверждается, в том числе реализацией в последние годы на законодательном уровне Концепции развития гражданского права<sup>2</sup>, прежде всего, в рамках существенного обновления ГК РФ. Они способны лишь деформировать и дезорганизовать как частноправовую сферу правового регулирования, так и правовую систему в целом, существенным

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 25; Он же. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 4–11.

<sup>2</sup> В этом плане заслуживают всяческой поддержки подходы к проблеме соотношения частноправовых и публично-правовых начал в гражданском праве академика Ю. К. Толстого. По его мнению, в современных условиях необходима разработка, в частности, концептуальных начал публично-правового регулирования хозяйственных отношений. См.: Толстой Ю. К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 31–38.

образом разбалансировать соотношение личных, общественных и государственных интересов.

В системе современного правового регулирования главным является поиск баланса, оптимального соотношения между ценностями публичного характера, с одной стороны, и личными, частными ценностями — с другой. В формализованном, нормативно-правовом выражении это проблема соотношения суверенной государственной власти и свободы, которая прямо или косвенно пронизывает всю систему правового регулирования, «присутствует» в каждом институте как частного, так и публичного права. Из этого же следует недопустимость и научная несостоятельность попыток отыскания действующих параллельно Конституции РФ, тем более приоритетных в соотношении с ней (!), «эрзац-конституций», включая экономическую, финансовую, муниципальную и им подобные. Так называемая экономическая конституция, как и любые иные, содержится в самой Конституции РФ, которая является высшим универсальным правовым актом как для государства, так и для всего гражданского общества, включая местное самоуправление, и, соответственно, как для публичного, так и для частного права.

В связи с этим нуждаются в новых оценках так называемые классические публичные отрасли права, например конституционное право, которое может быть охарактеризовано как сочетающее в себе элементы не только публичного, но и частного права и являющееся в этом плане отраслью публично-частного права<sup>1</sup>. Примечательно, что данный научно-теоретический подход к природе конституционного права как частно-публичной отрасли имеет своё формально-юридическое подтверждение и в практике Конституционного Суда РФ, который неоднократно применительно к различным правовым институтам указывал на их сложный публично-частный характер<sup>2</sup>. Это, в свою очередь, дает серьезный импульс и для других отраслей с точки зрения интеграционных процессов частных и публичных начал в их нор-

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд., перераб. М., 2015. С. 210–217.

<sup>2</sup> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П, от 25 декабря 2007 г. № 14-П, от 20 декабря 2011 г. № 29-П; Определения Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 244-О, от 5 марта 2013 г. № 413-О.

мативном содержании, включая муниципальное право, которое особенно близко соприкасается с предметом конституционно-правового регулирования.

Самоуправленческие отношения представляют собой своего рода интегральное поле, обеспечивающее единство публичных и частных интересов на правовом уровне. Ведь для реального осуществления самоуправления населения одинаково важное значение имеет и реализация публичных интересов муниципальной власти как власти местного сообщества, и защита каждой конкретной личности, обеспечение ее автономии и неприкосновенности, чести и достоинства и т. д. как члена местного сообщества, ассоциированного участника местной власти.

Тем самым на данном уровне получают индивидуализацию публичные по своей природе властеотношения, что предполагает их переход в отношения местного самоуправления, когда последние как раз и выступают своеобразным правовым интегралом свободы личности, прав человека, экономической и политической власти населения. А само муниципальное право, обеспечивающее регулирование этих отношений, приобретает статус пограничной отрасли между публичным и частным правом.

Частные начала роднят в этом плане муниципальное право с гражданским. Ведь гражданское право «испокон и по самой своей структуре было правом отдельной человеческой личности, сферой ее свободы и самоопределения»<sup>1</sup>. Не конкурируя с гражданским, муниципальное право призвано переводить на юридический язык общинную свободу и свободу отдельного человека как члена местного сообщества в условиях усиления процессов экономической и политической саморегуляции в рамках муниципальных образований — пространственной сферы распространения муниципальной демократии.

Вместе с тем муниципальное право самым непосредственным образом относится и к сфере общественных интересов, в нем содержится более высокий уровень концентрации публичных начал, чем частных. Но это весьма своеобразные качества публичности, существенным образом отличающиеся, например, от публично-правовых институтов конституционного или административного права. Ведь речь идет о регулировании са-

---

<sup>1</sup> См.: Агарков М. М. Ценность частного права//Правоведение. 1992. № 1. С. 27.



моуправленческих отношений, а не отношений властвования и подчинения. Первым, правда, также присущ властный характер. Но это не государственная, а муниципальная власть местных сообществ, которая имеет высокий удельный вес общественных начал, что, впрочем, ни в коей мере не означает признания чисто общественной природы местного самоуправления, которое было бы «отделено» в этом случае от государства<sup>1</sup>. Соответственно, природу муниципальной власти не меняет принципиально и возможность присутствия государственно-властных элементов в системе муниципальной демократии.

Характеристика самоуправленческих отношений с позиций единства власти и свободы и системный анализ их правового регулирования на основе сочетания публичных и частных начал в нормах и институтах муниципального права позволяет выявить важные особенности муниципально-правовых средств воздействия на соответствующие сферы общественных отношений. Так, с помощью муниципального права обеспечивается юридическая децентрализация в процессе регулирования общественных отношений, включая те отношения, которые напрямую связаны с положением человека в местном сообществе, осуществлением прав и свобод граждан. В основе такой децентрализации лежит специфика распределения нормотворческих полномочий в области местного самоуправления между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

При этом весьма широко устанавливаются предметы ведения местного самоуправления, в том числе в области нормотворчества по вопросам, обеспечивающим права и свободы граждан (ст. 6 Федерального закона № 131-ФЗ). Местное (муниципальное) нормотворчество становится в условиях развития местного самоуправления важным фактором юридической децентрализации в механизмах обеспечения прав и свобод граждан.

Рассматривая муниципальное регулирование как особый режим регламентации общественных отношений, который позволяет соединить путем юридической децентрализации власть и свободу на местном уровне, следует критически отнестись к высказываниям, что якобы лишь гражданское право, как право част-

---

<sup>1</sup> См.: Бондарь Н. С. Комментарий к статье 12 Конституции РФ // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 2011. С. 137.

ное, способно гарантировать экономическую свободу личности. Очевидно, что в данном случае имеет место не только абсолютизация частноправовых начал в регулировании общественных отношений с участием гражданина, стремление придать частному (гражданскому) праву значение единственного и уникального гаранта свободы личности, своего рода «экономической конституции», но и не всегда оправданное противопоставление частного и публичного, попытка увязать само понятие публичности исключительно с негативными явлениями — с государственным централизмом, авторитарными началами администрирования. Сегодня такие подходы не имеют под собой оснований и способны лишь деформировать и дезорганизовать правовую систему, существенным образом разбалансировать соотношение личных, общественных и государственных интересов.

В самоуправленческих отношениях весьма органично, естественно публичные начала сливаются с частными, создавая качественно новые характеристики правового порядка, основанного на свободе человека и самоуправлении территориальных сообществ. По словам М. М. Агаркова, «власть, построенная на началах общественного служения, более совместима с индивидуальной свободой, чем лично-свободная... частноправовая власть. Поэтому наибольшее правовое выражение личной свободы дается такой формулой: необходимая власть — по принципу социального служения»<sup>1</sup>. Выражением именно такой власти, «построенной на началах общественного служения», должна стать система муниципальной власти.

Но, надо иметь ввиду, что наряду с общими признаками, характерными для всех правовых норм, муниципально-правовые нормы обладают и существенной спецификой, которая выражается в ***соотношении в содержании муниципально-правовых норм государственно-властных и негосударственных начал.***

Многие источники муниципального права принимаются на уровне федеральной и реже региональной государственной власти в виде нормативных правовых актов (в первую очередь законов) РФ и субъектов РФ в области местного самоуправления. Содержащиеся в них нормы муниципального права представляют собой государственно-властные веления, они исходят от госу-

---

<sup>1</sup> См.: Агарков М. М. Ценность частного права // Правоведение. 1992. № 1.

дарства и обеспечиваются возможностью применения государственного принуждения.

В то же время широкий массив источников муниципального права представляют собой нормативные правовые акты местного самоуправления. Своеобразие содержащихся в них нормативных предписаний заключается в том, что по своему происхождению они не могут быть отнесены к нормам, исходящим от государства в лице его правотворческих органов. Какова же в таком случае их природа? Имеют ли они правовой характер?

На эти вопросы имеются различные ответы. Один из них заключается в том, что термин **«негосударственный»** тождествен понятию **«общественный»**, т. е. соответствующие нормы, принимаемые органами местного самоуправления и призванные регулировать определенную сферу самоуправленческих отношений, представляются как некая разновидность социальных норм, лишенных властных начал. Тем самым фактически ставится под сомнение их общеобязательность и характер норм действующего права. Это не так.

Правила поведения, содержащиеся в нормативных актах местного самоуправления, не являясь государственными, тем не менее носят публично-властный характер, так как исходят от муниципальной власти. Муниципальная же власть, получающая свою реализацию посредством системы местного самоуправления, есть выражение власти народа (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), одна из основ конституционного строя Российской Федерации (ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ), это — институт российской государственности. Поэтому в правовых нормах актов местного самоуправления присутствует не только «власть авторитета» местного самоуправления, но и авторитет, сила муниципальной власти как особой публичной власти, находящейся в единой системе народовластия и в полной мере пользующейся *государственными* гарантиями своей самостоятельности (ст. 12, 133 Конституции РФ).

Общеобязательность правовым нормам актов местного самоуправления придает и то обстоятельство, что гарантии их реализации имеют государственный характер, их охрана обеспечивается силой государства, включая все возможные формы судебной защиты (в рамках общеюрисдикционного, арбитражного, конституционного правосудия, имея в виду примени-

тельно к последней, что акты местного самоуправления могут быть предметом защиты региональной конституционной юстиции). Этим актам местного самоуправления также придаются государственно-властные начала. Правовое регулирование, осуществляемое на уровне муниципальных образований в сфере местного самоуправления, является выражением существенных характеристик муниципального права как интегрального единства государственно-властных и общественных начал, равно как государственно-правовое регулирующее воздействие в этой сфере, которое детерминировано конституционными принципами самостоятельности местного самоуправления и его организационной обособленностью от системы органов государственной власти.

## **2. Вторичный (комплексный) характер муниципального права**

Признание муниципального права в качестве правовой отрасли естественным образом порождает вопрос о месте данной отрасли в единой системе российского права, ее соотношении с другими, смежными отраслями. Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо прежде всего уяснить особенности муниципального права как отрасли российского права.

В основе характеристики муниципального права как комплексной отрасли права лежат *особенности его предмета*: общественные отношения, составляющие его предмет, представляют собой сложную, комплексную систему экономических, финансовых, социально-культурных, политических, организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе организации и осуществления муниципальной власти, решения населением вопросов местного значения.

Уже эта особенность муниципального права как комплексной отрасли во многом предопределяет ее место и роль в единой системе российского права. Муниципальное право не претендует на статус профилирующей, основной отрасли, к которой относятся конституционное, административное, гражданское, уголовное и некоторые другие отрасли. Комплексный характер муниципального права означает, что это вторичная отрасль, которая формируется и развивается во многом «за счет» других, в первую очередь профилирующих, отраслей, заимствуя у них отдельные нормы и целые институты.

Однако вторичный характер муниципального права отнюдь не означает его низведения до отрасли второстепенной. Напротив, комплексная природа муниципального права, получившая обоснование в специальной литературе<sup>1</sup>, предопределяет важное и весьма своеобразное место данной отрасли в единой системе права, что ярко проявляется в ещё одной особенности муниципального права (заметим, однако, что такой подход по-прежнему вызывает дискуссии<sup>2</sup>): в частности, как своего рода компромиссное высказывается предложение рассматривать муниципальное право в двух значениях — узком и широком, где муниципальное право в узком смысле это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих организацию публичной власти на местном уровне, а в широком — объединение муниципального права, понимаемого в узком значении, с базовыми и локальными межотраслевыми институтами<sup>3</sup>. При этом в текущих условиях муниципальное право предлагается понимать именно в узком смысле, в котором оно, по существу, оказывается подотраслью конституционного права, а в самостоятельную отрасль может превратиться лишь тогда, когда:

а) спектр регулируемых муниципальным правом отношений станет шире рамок подотрасли;

б) качественные отличия местного самоуправления от государственной власти найдут убедительное подтверждение не только в теории, но и на практике.

Однако, во-первых, «расширение рамок муниципального права как подотрасли» означает, по существу, муниципально-правовую экспансию — распространение муниципально-правового регулирования на общественные отношения, которые в настоящее время

---

<sup>1</sup> См., например: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 12; Муниципальное право России / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 3–5; Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. А. В. Колесникова. М.: Дашков и К<sup>o</sup>; IPR MEDIA, 2011. С. 8–11; Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право России. М.: Эксмо. 2011. С. 12–23; Пешин Н. Л. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрайт. 2014. С. 18–22.

<sup>2</sup> См., например: Баранчиков В. А. Муниципальное право. М., 2005. С. 75–83; Васильев В. И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2008. С. 9–26.

<sup>3</sup> См.: Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект. 2006. С. 11–19.

не относятся к предмету муниципального права (и, очевидно, регулируются иными отраслями права), что уже сомнительно с точки зрения принципов отраслевой структуризации национальной правовой системы. Кроме того, остается неясным, как расширение предмета регулирования муниципального права за счет немunicipальных отношений позволит консолидировать его в качестве самостоятельной отрасли права? Во-вторых, если исходить из того, что только практика может решить судьбу правового массива как отрасли права, то придется признать, что не только муниципальное право, но и право вообще является неким «заложником» социальной практики, полностью от нее зависимо и не способно оказывать на реальность эффективное организующее воздействие. Это неверно. Муниципальное право и муниципальная практика тесно взаимосвязаны, имея в виду, что муниципально-правовые нормы являются всеобщими и общеобязательными, не могут не исполняться без выхода за пределы правового поля, в плоскость правонарушения. Соответственно, логическая и формально-юридическая организация правового массива, его последовательное научно-теоретическое и законодательное разграничение с другими правовыми явлениями имеют для становления правовой отрасли не меньшее значение, чем юридическая практика.

Да, многие правовые нормы муниципального права и даже институты изначально имеют не муниципально-правовую, а иную отраслевую принадлежность. Поэтому соответствующие нормы как бы «раздваиваются» между муниципальным правом, с одной стороны, и конституционным, административным, финансовым, гражданским правом и другими отраслями, откуда они «перекочевали» в комплексную отрасль муниципального права, — с другой. Но это не влияет на юридическую природу соответствующих предписаний как муниципально-правовых норм. При этом следует учитывать, что муниципально-правовое содержание соответствующих комплексных норм и институтов (как, например, института муниципальной собственности, который имеет прямое закрепление в ст. 215 и других статьях ГК РФ, а не только в специальных источниках муниципального права) не умаляется их закреплением в нормативных правовых актах иной, не муниципально-правовой принадлежности. Напротив, в этих актах они закрепляются одновременно как нормы основной отрасли (например, гражданского права) и как нормы комплексной отрасли муниципального права.

Этим предопределяется и их юридическая сила в системе межотраслевых и иерархических связей. В силу коллизионного правила, закрепленного в п. 2 ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ, нормативные положения, содержащиеся в нем, обладают приоритетом в соотношении с другими законами, затрагивающими вопросы местного самоуправления. Тем самым на формально-юридическом уровне обеспечивается отраслевая целостность, однородность, идентичность муниципального права.

Положение муниципального права в правовой системе таково, что его нормы и институты практически в одинаковой степени могут претендовать и на публичный, и на частноправовой характер. Так, нормы и институты, регулирующие муниципальные имущественные отношения, являются частноправовыми. И, напротив, политические отношения организации и функционирования муниципальной власти регулируются муниципально-правовыми институтами публичного характера.

Это предопределяет сложные внутренние взаимосвязи муниципального права со многими другими отраслями, когда муниципальное право, являясь комплексной отраслью, заимствует нормы и институты из отраслей и публичного, и частного права, приобретая тем самым характеристики пограничной отрасли. При этом главным критерием разграничения соответствующих отраслей является их предмет правового регулирования.

Наиболее сильное влияние на муниципальное право оказывает, безусловно, **конституционное право**. Это объясняется уже тем, что конституционное право, являясь ведущей отраслью, представляет собой фундамент для всей правовой системы и всех отраслей права. Но главная причина не только тесных взаимосвязей, но и «генетического родства» конституционного и муниципального права заключена в том, что сами общественные отношения, определяющие основные начала (принципы) самоорганизации населения и осуществления местного самоуправления, носят конституционный характер. Поэтому не случайным является тот факт, что в сферу конституционного регулирования попадает достаточно широкая сфера отношений, связанных с местным самоуправлением (ч. 2 ст. 3, ст. 12, ст. 15, ст. 18, ч. 2 ст. 24, ч. 2 ст. 32, ст. 33, ч. 2 ст. 40, ст. 130–133 и др.). На этой основе порой предпринимаются попытки представить соответствующие нормы и институты в качестве подотрасли конституционного права и лишить, таким образом, муниципальное право значения самостоятельной отрас-

ли<sup>1</sup>. С этим нельзя согласиться: конституционное право устанавливает лишь общие принципы, основы местного самоуправления, которые нуждаются в развитии, конкретизации на уровне норм и институтов муниципального права. И последние никак не могут быть «поглощены» конституционным правом. В то же время материальное содержание конституционных институтов местного самоуправления вполне позволяет им иметь «двойное гражданство», получив отраслевую «прописку» как в конституционном, так и в муниципальном праве.

Что же касается частноотраслевой сферы муниципально-правового регулирования, то она испытывает наиболее сильное воздействие со стороны норм и институтов **гражданского права**. Основываясь на конституционных принципах равноправия всех форм собственности и развития рыночной экономики, ГК РФ, как и другие нормативные правовые акты гражданского законодательства, регулирует имущественные отношения с участием муниципальных образований, других субъектов (участников) местного самоуправления, которые становятся в этом случае одновременно и субъектами гражданского права. Неслучайно в ст. 124 ГК РФ закрепляется в качестве общей формулы положение о том, что «го-

---

<sup>1</sup> Так, например, Е.И. Колюшин полагает, что «имеет право на существование и взгляд на муниципальное право не как на отрасль права, а как на подотрасль конституционного права, которая регулирует достаточно разные явления, относящиеся и к организации публичной власти, и к функционированию гражданского общества». Одновременно с этим автор замечает, что «спор о том, является или нет муниципальное право отраслью права, практически утратит какое-либо значение, если подчеркнуть принадлежность муниципального права к публичному праву, в рамках которого оно и должно развиваться». См.: Колюшин Е.И. Муниципальное право России: курс лекций. М.: Норма, 2008. С. 9–10. Следует, однако, заметить, что структура публичного права неоднородна, а потому отнесение муниципального права к праву публичному не снимает вопроса о его отраслевой принадлежности, причем с точки зрения соотношения не только с конституционным, но и с административным правом. В то же время само по себе «опубличивание» муниципального права вряд ли согласуется с признанием его одним из проявлений гражданского общества, которое, как известно, являет собой сложный комплекс отношений частно-публичного характера, связанных с обеспечением, в том числе публично-правовыми средствами, частных правовых интересов.



родские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами» (п. 1). При этом в п. 2 той же статьи ГК РФ специально оговаривается, что к соответствующим субъектам, указанным в п. 1, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. Одновременно устанавливается, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, и обязанности (ст. 125 ГК РФ). В рамках институтов гражданского права регулируются также отношения муниципальной собственности (ст. 215 ГК РФ) и ее приватизации (ст. 217 ГК), правового режима муниципальных унитарных предприятий (ст. 113 ГК) и муниципальных учреждений (ст. 123.22 ГК РФ) и т. п.

Все эти нормы и институты являются собой важные структурно-отраслевые элементы муниципального права. При этом они нередко получают как бы повторное, а точнее, вторичное нормативно-правовое признание, конкретизацию как на уровне актов местного самоуправления (в первую очередь, в уставах муниципальных образований или, например, в положениях о порядке управления и распоряжения объектами муниципальной собственности и т. п.), так и в федеральных и региональных актах муниципального права (как, например, ст. 49–51 Федерального закона № 131-ФЗ, закрепляющие в соответствии с нормами Конституции и ГК РФ институт муниципальной собственности). Все это, свидетельствуя о сложных системных связях институтов гражданского и муниципального права, не может, однако, поставить под сомнение самостоятельность предметов правового регулирования гражданского права как профилирующей основной отрасли, с одной стороны, и муниципального права как комплексной отрасли — с другой.

Признание пограничной (публично-частной) природы муниципального права отнюдь не означает, что в муниципальное право напрямую проникают, например, институты гражданского или других отраслей частного права. Тенденция усиления взаимодействия публичных и частных начал проявляется на собственном, муниципально-правовом пространстве, в рамках собственного предмета муниципального права.

В этом плане основой указанной тенденции является не «предметное сближение» муниципального права с классическими институтами частного права и тем более не поглощение одного другим, а сближение, конвергенция методов правового регулирования на основе сохранения самостоятельных предметных характеристик как муниципального, конституционного, так, естественно, и отраслей частного права<sup>1</sup>.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агарков М. М. *Ценность частного права* // Правоведение. 1992. № 1. С. 27.
2. Баранчиков В. А. *Муниципальное право*. М., 2005. 464 с.
3. Бондарь Н. С. *Судебный конституционализм: доктрина и практика*. 2-е изд., перераб. М., 2015. С. 210–217.
4. Бондарь Н. С. *Комментарий к статье 12 Конституции РФ* // Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. М.: Норма, 2011. С. 137.
5. Бондарь Н. С. *Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России: теория и практика* // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 34.
6. Бондарь Н. С. *Местное самоуправление и конституционное правосудие*. М.: Норма, 2008, 591 с.
7. Васильев В. И. *Муниципальное право России*. М.: Юстицинформ, 2008. С. 9–26.
8. Джагарян А. А., Джагарян Н. В. *Конституционная ценность муниципальной демократии в России*. Ростов н/Д, 2012.
9. Колюшин Е. И. *Муниципальное право России: курс лекций*. М.: Норма, 2008. С. 9–10.
10. Кутафин О. Е. *Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица*. М., 2007.
11. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. *Муниципальное право Российской Федерации*. М., 2006. С. 12; *Муниципальное право России* / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 3–5.
12. *Междисциплинарный центр философии права. Круглый стол «Пути развития философии права в России»*. Выступление проф. Н. С. Бондаря // *Российский журнал правовых исследований*. 2017. № 1 (10). С. 23–25.

---

<sup>1</sup> В этом плане в современных условиях правового развития тенденция сближения, конвергенции частного и публичного права сводится, прежде всего, к конвергенции методов публично-правового и частноправового регулирования (см.: Бондарь Н. С. Конституционное правосудие и развитие конституционной юриспруденции в России: теория и практика // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 34).

13. Муниципальное право: учебник. 3-е изд., перераб. и доп./под ред. Ю. А. Дмитриева. М.: Эксмо, 2005. С. 19.
14. Муниципальное право Российской Федерации: учебник/под ред. А. В. Колесникова. М.: Даиков и К<sup>о</sup>; IPR MEDIA, 2011. С. 8–11.
15. Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право России. М.: Эксмо, 2011. С. 12–23.
16. Пешин Н. Л. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Юрайт. 2014. С. 18–22.
17. Сергеев А. А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект. 2006. С. 11–19.
18. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 25; Он же. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002. С. 4–11.
19. Толстой Ю. К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 31–38.
20. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2014.



BRIEF

---

**MUNICIPAL LAW IN THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM  
(IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL NOVELS OF 2020)**

**Bondar N. S.,**

*Head of Judicial Law Center of the Institute of Legislation  
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,  
Professor, Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia*

**Georgieva T. P.,**

*Deputy Chairman of the Rostov-on-Don City Duma, Assoc. Professor,  
Southern Federal University, Candidate of Laws, Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *In the article an author's view of the municipal law's place and role in the Russian judicial system is given; the actual problems of its development are discussed, including those resulting from the 2020 constitutional novelties.*

**Key words:** *municipal law; local self-government; self-governing relations; public authority unity; complex character; constitutional novelties.*



# О значении конституционной идентичности для современного российского права

**Яковлев-Чернышев В. А.,**

Сочинский филиал Всероссийского государственного университета  
юстиции (РПА Минюста России), студент,  
г. Сочи, Россия

УДК 342.4

**Аннотация.** В данной статье рассматривается проблема сохранения конституционной идентичности и установления баланса норм международного и внутригосударственного права, равноправного диалога между Конституционным Судом РФ и Европейским Судом по правам человека. Рассмотрены примеры возникающих коллизий между национальным и международным правом и обосновано повышение значимости конституционной идентичности для современного российского права после внесения конституционных поправок в 2020 году.

**Ключевые слова:** конституционная идентичность; Конституционный Суд РФ; Европейский Суд по правам человека; общепризнанные принципы международного права.

В новейшей истории России все чаще имеют место коллизии между национальным и международным правом, вызванные решениями Европейского суда по правам человека (далее — ЕСПЧ). В ряде случаев данные решения противоречат Конституции РФ, что порождает проблему сохранения конституционной идентичности России.

Проблема конституционной идентичности возникла на почве глобализации, которая приводит к интеграции наднациональных и национальных норм, в результате чего возникает их коллизия. Из-за этого либо государство в целях защиты своего центрального ядра, внутреннего стержня принимает решение о приоритете Конституции над нормами международного права (что не отменяет того, что государство все равно применяет

нормы международного права и поддерживает их, если они не подрывают основу конституционных положений), либо старается лавировать, при этом значительная роль отводится решениям Конституционного суда.

Суть данной проблемы очень точно в своем выступлении 2013 года определил В. Д. Зорькин, отмечая, что «одним из главных вызовов современной конституционной юстиции является необходимость одновременного решения двух иногда сложно сочетаемых задач: гармонизации своей практики с подходами, выработываемыми в наднациональной сфере, с одной стороны, и защиты собственной конституционной идентичности — с другой» [1]. В связи с этим особую значимость имеет правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ) о том, что Европейский суд по правам человека (далее — ЕСПЧ) как межгосударственный субсидиарный судебный орган должен уважать национальную конституционную идентичность государств — участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод, от чего во многом зависит эффективность ее норм во внутригосударственном правопорядке, и то, что взаимодействие европейского и конституционного правопорядка невозможно в условиях субординации, поскольку только диалог между различными правовыми системами является основой их надлежащего равновесия [2].

На сегодняшний день нет единого понимания сущности конституционной идентичности, поэтому вначале необходимо рассмотреть существующие подходы к определению данного понятия.

Идентичность всегда играла и играет одну из важнейших ролей в жизни государства, общества и личности, без нее не было бы возможно создать государство, да и какую-то сплоченную большую группу людей в принципе.

Если обратиться к философской энциклопедии, то мы увидим, что понятие «идентичность» определяется как «категория социально-гуманитарных наук (психологии, социальной философии, культурной антропологии, социальной психологии и др.), применяемая для описания индивидов и групп в качестве относительно устойчивых, «тождественных самим себе» целостностей. Идентичность есть не свойство (т. е. нечто присущее индивиду изначально), но отношение. Она формируется, закрепляется (или, напротив, переопределяется, трансформируется) только в ходе социального взаимодействия...» [3].

С пониманием того, что такое правовая идентичность, также не всё так просто, однако, на наш взгляд, довольно точно определила данный термин Н. В. Исаева, которая говорит, что «правовая идентичность — это качество субъекта права, характеризующее его актуальное состояние посредством юридического самоопределения в категориях прав, свобод, обязанностей и ответственности, воспринимаемых как правовые ценности, обеспечивающие положительное правовое сознание и правовую активность» [4, с. 14].

С определением понятия «конституционная идентичность» всё значительно сложнее. Его трактовку затрудняет расплывчатость данного термина [5], отсутствие в рамках доктрины полноценной концепции по данному вопросу, политико-правовой природы конституционной идентичности, вследствие чего присутствует зависимость от государственной политики и риск влияния этатистских воззрений на ее сущность. Относительно недавно появилось понятие конституционной идентичности и в практике КС РФ, так как впервые мы встречаем его в Постановлении КС РФ от 14.07.2015 № 21-П [2].

Сама категория конституционной идентичности пока что применяется нечасто в научной литературе, однако все-таки присутствует. Так, Ю. Ю. Попова считает, что «конституционная идентичность — это совокупность внутригосударственных норм о базовых правах и конституционных ценностях, традициях народа, а также гарантирующих эти права, ценности и традиции норм об основах конституционного строя, позволяющая снизить вероятность [конфликта — прим. авт.] между национальным и наднациональным правом, охраняющая народный и государственный суверенитет государства» [6]. Однако, на наш взгляд, конституционная идентичность не может рассматриваться как совокупность внутригосударственных норм, поскольку термин «идентичность» предполагает некое соотношение между субъектами (явлениями), необходимое для установления между ними общего и различий.

С точки зрения Н. В. Исаевой, для определения конституционной идентичности необходимо выделить три ее аспекта. Во-первых, рассматривать ее в объективном смысле как качественную конституционно-правовую характеристику Российской Федерации; во-вторых, — с научной точки зрения — как категорию, с помощью которой осуществляется научное познание развития государства, его институтов, способов обеспечения прав человека и функционирования гражданского общества

в условиях глобализации; в-третьих, — в субъективном значении — как конституционно-правовое качество (состояние) государства, сформированное на основе конституционализации правовой системы, правопорядка, структур государства и лиц, обеспечивающих и осуществляющих их функционирование [7]. По нашему мнению, данный подход является более удачным, поскольку дает определение конституционной идентичности как характеристики, а не совокупности норм.

Актуальность исследования вопросов, связанных с проблемой сохранения конституционной идентичности в настоящее время еще более возросла в связи с принятием поправок к Конституции РФ 2020 года. В частности, п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ гласит, что «в порядке, установленном федеральным конституционным законом, [Конституционный Суд — прим. авт.] разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации».

Безусловно, данная поправка была введена не случайно и, хотя, как например, считают Е. Ю. Зинченко и Е. Н. Хазов, «среди конституционалистов давно практически существовал консенсус по вопросу о соотношении российской Конституции и норм международного права — приоритет однозначно за Конституцией» [8, с. 76], без этой нормы КС РФ не имел бы однозначно достаточных полномочий. К тому же из этого гармонично вытекает и дополнение к ст. 79 Конституции РФ по поводу решений межгосударственных органов, противоречащих в своем истолковании Конституции РФ.

Значимость данных поправок можно оценить, исходя из реакции Венецианской комиссии, которая заинтересовалась нормами ст. 79 и ст. 125 Конституции РФ. В частности, как отмечают В. В. Гошуляк и Е. В. Портнова, в заключении Венецианской комиссии по поводу поправок в Конституцию РФ указывается, что Российская Федерация является членом Совета Европы и в этой связи обязана безоговорочно исполнять решения Европейского суда по правам человека [9]. Авторами далее приводятся и иные

более мягкие оговорки Венецианской комиссии, но сути они значительно не меняют.

В связи с этим можно вспомнить недавнюю историю с ЕСПЧ, когда он решил обязать Россию создать правовую основу для защиты однополых отношений [10]. Требования ЕСПЧ, в соответствии со ст. 79 Конституции РФ, Россия выполнять отказалась [11]. Однако эти решения еще не так сильно попирают суверенитет и основы конституционного строя (хотя, безусловно, основы затрагивают). Одним из ярких примеров наступления на основы конституционного строя и государственную целостность является решение ЕСПЧ по делу «Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации», где ЕСПЧ «воспроизвел свою «устойчивую позицию», согласно которой недифференцированное (без учета тяжести преступления и т. п.) лишение всех лиц, осужденных к лишению свободы, избирательных прав является нарушением Европейской конвенции по правам человека. Однако данное ограничение избирательных прав не просто прямо закрепляется в российской Конституции, но и включено в содержание ее второй главы «Права и свободы человека и гражданина», которая, как известно, может изменяться только в результате пересмотра Конституции в целом... в результате чего и появился... Федеральный конституционный закон от 14 декабря 2015 г. № 7-ФКЗ. Этот Закон предоставил Конституционному Суду РФ полномочие проверять возможность исполнения решений межгосударственных органов по правам человека в том случае, если имеется сомнение о соответствии российской Конституции того толкования положений международного договора, которое содержится в данном решении» [12].

По нашему мнению, Российская Федерация не может позволить себе выполнять любые решения межгосударственных органов, поскольку это подрывает основы государственного строя, государственный суверенитет. Между тем конституционные поправки нельзя расценивать как ущемление прав и свобод человека и гражданина. То, что человек является высшей ценностью, никуда не делось, иное бы противоречило всем основам конституционного строя и духу самой Конституции. Также нельзя и истолковывать данные нормы в их конституционно-правовом смысле как нормы, которые «ставят крест» на исполнении всех решений ЕСПЧ. Эти нормы призваны обеспечить баланс конституционных ценностей и норм международного права.



Например, во исполнение международных обязательств (а именно ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод) был принят Федеральный закон от 30 апреля 2010 года № 68 «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок». Это было отмечено в Постановлении КС РФ от 25.06.2013 № 14-П [13].

Также нельзя не вспомнить Определение КС РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р [14], в котором КС РФ в очередной раз указал, что наказание в виде смертной казни после введения на всей территории присяжных заседателей невозможно. И хотя Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод был подписан, но так и не был ратифицирован, Российская Федерация исполняет свои международные обязательства, иное бы противоречило во взаимосвязи ч. 4 ст. 15, ст. 17 Конституции РФ, а также запрету КС РФ на применение смертной казни.

Таким образом, конституционная идентичность приобретает все большую значимость для современного российского права. Этот факт отражают поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 году. Внесение указанных поправок стало значимым шагом на пути установления баланса норм международного и внутригосударственного права, равноправного диалога между КС РФ и ЕСПЧ.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Зорькин В. Д. Положение и перспективы конституционного правосудия / Конституционный Суд Российской Федерации: [сайт]. — URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=62>.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов

- Государственной Думы» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Идентичность // Новая философская энциклопедия. — URL: <https://iphlib.ru/library/collection/newphilenc/document/HASH0139aee26d501a6d86199339>.
  4. Исаева Н. В. Правовая идентичность (теоретико-правовое исследование): автореферат дис. ... доктора юридических наук / Ин-т государства и права РАН. М., 2014.
  5. Васильева Т. А. Суд ЕС и конституционные суды государств — членов Европейского союза в поисках конституционной идентичности // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2019. Т. 14. № 2.
  6. Попова Ю. Ю. Конституционная идентичность государства в условиях интернационализации конституционного права // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2018. № 4. С. 28–38.
  7. Исаева Н. В. К проблеме конституционализации правового сознания правоприменителя // Lex Russica. 2018. № 11 (144). С. 152–153.
  8. Зинченко Е. Ю. Конституционно-правовой механизм взаимодействия национального права России и международного права в свете новых поправок в Конституцию Российской Федерации / Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 2.
  9. Гошуляк В. В. Заключение Венецианской комиссии по поправкам к Конституции Российской Федерации, связанное с исполнением в Российской Федерации решений Европейского Суда по правам человека / В. В. Гошуляк, Е. В. Портнова // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2021. Т. 9. № 1 (33). С. 79–85.
  10. ЕСПЧ обязал Россию создать правовую основу для защиты однополовых отношений. — URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2021/07/13/878045-espch-obyazal-rossiyu-sozdat-pravovuyu-osnovu-dlya-zaschiti-odnopolih-otnoshenii>.
  11. Вячеслав Володин: требование ЕСПЧ о признании однополовых браков исполнять не будем. — URL: <http://duma.gov.ru/news/52023>.
  12. Велиева Д. С. Исполнение решений ЕСПЧ: национальные демократические процедуры vs правовые определенность / Д. С. Велиева, М. В. Пресняков // Вестник Поволжского института управления. 2020. Т. 20. № 6. С. 11–12.
  13. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.06.2013 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1, пункта 1 части 1, частей 6 и 7 статьи 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный

срок», частей первой и четвертой статьи 244.1 и пункта 1 части первой статьи 244.6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А. Е. Поповой» // СПС «КонсультантПлюс».

14. Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года N 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».



BRIEF

---


**ON THE SIGNIFICANCE OF CONSTITUTIONAL IDENTITY  
FOR THE CURRENT RUSSIAN LAW**

**Yakovlev-Chernyshev V. A.,**

*student, Sochi branch of the All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia*

**Abstract.** *This article examines the problem of preserving constitutional identity and establishing a balance between the norms of international and domestic law, an equal dialogue between the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights. Examples of emerging conflicts between national and international law are considered and the increase in the importance of constitutional identity for modern Russian law after the introduction of constitutional amendments in 2020 is substantiated.*

**Key words:** *constitutional identity; Constitutional Court of the Russian Federation; European Court of Human Rights; generally accepted principles of international law.*



# Проблемы реализации конституционных принципов в судопроизводстве

**Степанов К. В.,**

*заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики  
Южного федерального университета, кандидат юридических наук,  
доцент, г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 342.4

**Аннотация.** Настоящая статья посвящена особенностям правоохранительного конституционализма в сфере реализации судебной власти. Система государствообразующих элементов, закреплённая в Конституции РФ, регулирующая отношения в сфере правоохранительной деятельности и отправления правосудия, подвергается серьёзным угрозам. Автор сформулировал в качестве двух направлений, посредством которых проявляются угрозы правоохранительному конституционализму, следующие: корректировка правовых норм, выступающих источниками процессуального права, и искажение конституционного смысла в правоприменительной деятельности. Приведённый анализ выявленных угроз и возникающих проблем в судопроизводстве позволяет ещё раз подтвердить значение Конституции РФ в судопроизводстве. Итогом проведённого исследования выступает призыв предотвратить тенденцию к формализации Конституции РФ и обесцениванию её как источника права.

**Ключевые слова:** судебная реформа; правоохранительный конституционализм в реализации судебной власти; приоритет формы над содержанием в судебной практике; ограничение конституционных норм; отсутствие необходимых процессуальных гарантий для реализации конституционных норм; исключение общепризнанных принципов и норм международного права из правоприменительной практики по уголовным делам.

**П**родолжающаяся три десятилетия судебная реформа в России привела к весьма любопытной правовой реальности. Проведена огромная работа по воплощению в жизнь идей, содержащихся в Конституции Российской Федерации и Концепции судебной реформы (нормативных актов, задавших изначальные направления для преобразования юстиции). Законодатель, четко определившись с видами судопроизводства, посредством которых реализуется правосудие, создал все необходимые законодательные акты для реализации всех форм разрешения судебных споров и деликтов. Кроме того, за указанный период проведена существенная судоустройственная работа: выстроена эффективно действующая судебная система, появились новые судебные органы, не имевшие прецедентов в истории нашего государства. Не всегда эта работа была последовательна. В частности, создав весьма прогрессивную систему арбитражных судов, государство же ее и обезглавило, ликвидировав Высший арбитражный суд РФ и подчинив систему арбитражных судов Верховному Суду РФ. Все судебные органы подвинулись формированию с полным соответствием принципам функционирования других ветвей власти, была выстроена управляемая вертикаль органов, а в работу судебных органов были внедрены принципы деятельности органов исполнительной власти.

Официально судебная реформа не окончена. Наверное, преждевременно говорить об эффективности всех преобразований, в том числе потому, что часть из них осуществлялась совершенно по другим принципам. На первый план выходит однородность правового регулирования и соответствие правоприменительной практики замыслу законодателя.

Конечно же, как и в любой сфере государственной деятельности и общественной жизни, базовые принципы судопроизводства заложены в Конституции Российской Федерации. Именно здесь мы найдем базовые принципы архитектуры правоохранительной и судебной системы и, что самое главное, ее деятельности. Но, к сожалению, даже спустя три десятилетия, в течение которых судебная система и все виды судопроизводства подвергались существенным изменениям, далеко не все нашло отражение в специализированных нормативных актах и, что самое странное, до сих пор остались очевидные противоречия в различных нормативных актах, регулирующих разные формы судопроизводства.

Остановимся на уголовном судопроизводстве — именно здесь наиболее остро сталкиваются интересы государства и общества, государственных органов и должностных лиц, общественных объединений и граждан; здесь ограничиваются права человека; здесь самая высокая цена, которую платят люди при несправедливых и ангажированных действиях и решениях государственных органов и должностных лиц. Именно уголовное судопроизводство на протяжении трех десятилетий подвергалось самому большому количеству изменений.

Несмотря на то, что 18 декабря 2001 года был принят сравнительно новый Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, он подвергся масштабным изменениям. Множество федеральных законов, которые были приняты во изменение уголовно-процессуального закона, далеко не всегда корректировали его чисто технически, многие нормы уголовно- процессуального закона были изменены кардинально, иногда в точности до наоборот от изначального замысла законодателя. В некоторых случаях нормы появлялись, отменялись и возвращались, что особенно показательно в части норм, закрепляющих полномочия прокурора. Можно говорить о том, что такие преобразования уголовного судопроизводства — сложившаяся российская традиция. Первый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1922 года так же, как и УПК РФ 2001 года, даже не вступил в силу в его первоначальной редакции. Оба кодекса подвергались значительным изменениям еще до введения в действие. А к 1935 году УПК РСФСР в редакции 1923 года действовал со многими изменениями и изъятиями.

Справедливости ради, мы должны отметить, что проблема значимых и множественных преобразований в сфере уголовного процесса касается не только нашего государства. Природа уголовного судопроизводства теснейшим образом связана с содержанием государственной власти и ее эффективностью. По этой причине в переходные периоды, в сложные времена для купирования внешних угроз и внутренней нестабильности любая государственная власть использует уголовное судопроизводство как один из важнейших рычагов государственного управления. Отправление правосудия по уголовным делам в любой стране является важнейшим элементом реализации государственной власти, а, следовательно, управляемости государства. Обеспечение управляемости государством всегда затрагивает правовой режим регулирования уголовного судопроизводства.

Многочисленность изменений процессуального закона обосновывается активным поиском со стороны законодателя наиболее рациональных механизмов правового регулирования отдельных институтов уголовного процесса, что в свою очередь должно обеспечить использование уголовного судопроизводства в органическом единстве с другими механизмами государственного управления. Только так можно объяснить и существенное отклонение законотворчества последних лет от изначального замысла, отраженного, в том числе, в Конституции РФ.

В таких условиях совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных конституционных норм, регулирующих правоохранительную деятельность и правосудие по уголовным делам (правоохранительный и судебный конституционализм), подвергается большим опасностям.

С одной стороны, сами по себе базовые положения, составляющие суть конституционализма, уже не являются правовыми аксиомами. Эти положения требуют не только и не столько доказательств возможности правоприменения, сколько даже доказательства возможности такового по конкретным делам. Объяснение о юридическом значении Конституции РФ и его нормах по конкретному делу, требование применить конституционную норму зачастую рассматривается правоприменителем как софистика со стороны автора, попытка увести от предмета доказывания, что свидетельствует об отношении государственных органов и должностных лиц к Конституции РФ как к декларативному акту, не имеющему юридической силы.

С другой стороны, отсутствие в Конституции РФ сколько-нибудь значимых разъяснений и детализаций механизмов организации государственной власти позволяет государственным органам и должностным лицам монополизировать толкование конституционных норм и, по сути, их исказить. По нашему мнению, это произошло неоднократно.

В ст. 1 Конституции РФ сказано, что Российское государство — правовое. Но в 2013 году в текст УПК РФ возвращается из УПК РСФСР 1960 года понятие «существенных нарушений закона», то есть правовое государство допускает несущественные нарушения закона и призывает не просто терпимо к ним относиться, а в случае совершения их со стороны представителей государства, поощрять, не отменяя решения, основанные на «несущественных нарушениях закона». Допустимо ли в правовом го-

сударстве постановлять обвинительный приговор основываясь на доказательствах, полученных с нарушениями не уголовно-процессуального закона, а других федеральных законов, — стал вопросом риторическим, а очевидные противоречия ст. 50 Конституции РФ и ст. 75 УПК РФ юристы в большинстве своем обожнали, и они стали естественными для всех.

В ст. 3 Конституции РФ сказано, что источник государственной власти — народ, и он может осуществлять свою власть в том числе непосредственно. А единственной формой участия представителей народа в осуществлении судебной власти указаны в Конституции РФ присяжные заседатели. Именно эта форма осуществления народной власти осталась единственной в административном, арбитражном, гражданском, конституционном и уголовном процессах. При этом подсудность уголовных дел судам с участием присяжных заседателей существенно сократилась за последние двадцать лет, то есть сократилась компетенция «главного источника государственной власти». Из полномочий суда с участием присяжных исчезли преступления террористической направленности и экстремизм, преступления против государства, а также коррупционные преступления. Причина сведения к минимуму роли народа в отправлении правосудия, ограничение случаев столкновения интересов народа и действующей государственной власти, «самоустранения» от непосредственного осуществления судебной власти — есть произвольное манипулирование конституционными нормами. А секвестирование полномочий суда с участием присяжных заседателей полностью синхронизировано с укреплением вертикали власти других ветвей.

В ст. 123 Конституции РФ сказано, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон. Никаких исключений в отношении уголовного судопроизводства ни эта, ни какая-либо иная статья нормативного акта, обладающего высшей юридической силой, не предусматривают. Тогда возникает очень важный для всего уголовного судопроизводства вопрос: какой тип уголовного процесса предусмотрен Конституцией РФ? Каждый процессуалист знает, что, начиная с середины XIX века несмотря на периодическое изменение государственного строя в России торжествует смешанный тип уголовного процесса. Но, начиная с 12 декабря 1993 года, у этого типа должно быть и конституционное основание, но его нет. На-



против, ст. 123 Конституции РФ определяет состязательное начало и уголовному процессу.

Любопытен механизм масштабного правового игнорирования ст. 123 Конституции РФ как со стороны законодателя, так и правоприменителя. Часть третья ст. 123 Конституции РФ детализирована статьей 15 Уголовно-процессуального кодекса РФ, а уже в ней всего десятью буквами законодатель в точности до наоборот изменил содержание конституционной нормы. В части четвертой ст. 15 УПК РФ законодатель написал, что стороны обвинения и защиты равноправны перед судом. «Перед судом» — есть те десять волшебных букв, которые появляются в нормативном акте меньшей юридической силы, но меняют не просто конституционное положение, а весь тип процесса, установленный Конституцией РФ.

Ограничение конституционной нормы «незаметными» юридическими приемами и ссылками на национальную традицию стало своеобразным трендом нормотворчества. Одним из главных условий, способствующих появлению и существованию такого тренда, стало отсутствие необходимых процессуальных гарантий реализации конституционных норм в уголовном судопроизводстве.

Не меньшим искажениям подвергаются конституционные нормы, регулирующие уголовный процесс, правоприменительной практикой. Последние годы наиболее ярко в роли наибольших угроз для правоохранительного и судебного конституционализма стали играть установившиеся две тенденции в правоприменительной практике: приоритет формы над содержанием и исключение действия общепризнанных принципов и норм международного права из правоприменительной практики.

Первая тенденция связана со множеством факторов, в том числе с самоидентификацией государственных органов и должностных лиц, ложно понятом назначении уголовного процесса. Уголовный процесс не является элементом борьбы с преступностью, а следователи, прокуроры и судьи — не бойцы на этом фронте. Однако в большинстве случаев именно этим обосновывается формальное соблюдение требований процессуального закона в полном отрыве от содержательного смысла этих норм. Устоявшейся практикой является уведомление следователем участников уголовного судопроизводства о юридически значимых обстоятельствах путем передачи соответствующей информации в свою канцелярию, из которой уведомление если и уходит, то иногда спустя значительное время, либо путем различных

мессенджеров, которые не гарантируют доставку официальных сообщений. А для суда гораздо более важным стало разъяснение процессуальных прав, нежели решение по существу. В практике судебных органов уже давно упрочилась презумпция виновности подсудимого, главное — разъяснить ему права, соблюсти судебный ритуал, а не оправдать невиновного.

Что касается второй тенденции, то она стала элементом усиления государственного суверенитета. Усиливая позиции России на международной арене, изменен порядок применения международных судебных решений, в Конституцию РФ (ст. 15) внесены изменения в части значения международных актов. Но правоприменитель пошел еще дальше и фактически делегалizовал принципы и нормы международного права, вопреки ст. 1 УПК РФ. Устоявшейся практикой Верховного Суда РФ стала массовая отмена решений нижестоящих судов об избрании мер пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока такой меры после вынесения решения Европейского суда по правам человека. Но принципиально важным является, что такая отмена состоявшихся решений происходит тогда, когда для обвиняемых это уже не имеет никакого значения, а для судов, чьи решения отменяются, никаких последствий не наступает, что ориентирует суды игнорировать такой источник уголовно-процессуального права, как общепризнанные принципы и нормы международного права.

Обозначенные проблемы явно свидетельствуют о необходимости совершенствования механизма реализации конституционных норм и обеспечения реальных процессуальных гарантий применения конституционных положений по конкретным уголовным делам. Конституция РФ должна стать для всех и каждого реально действующим нормативным актом, обладающим высшей юридической силой.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Разогреева, А. М. *Формы имплементации международноправовых норм в сфере противодействия терроризму в российское уголовное законодательство* / А. М. Разогреева, М. С. Сероглазова // *Вестник юридического факультета Южного федерального университета*. — 2021. — Т. 8. — № 1. — С. 50–54. — DOI 10.18522/2313-6138-2021-8-1-8.
2. Сайфулина, Е. В. *Оказание квалифицированной юридической помощи в уголовном судопроизводстве* / Е. В. Сайфулина, Ю. А. Ляхов

// Вестник юридического факультета Южного федерального университета. — 2021. — Т. 8. — № 2. — С. 41–44. — DOI 10.18522/2313-6138-2021-8-2-7.



BRIEF

---

**PROBLEMS OF IMPLEMENTING  
CONSTITUTIONAL PRINCIPLES IN COURT PROCEDURES**


**Stepanov K. V.,**

Head of the Department of Criminal Procedure and Criminal Science,  
Southern Federal University, Candidate of Laws, Associate Professor,  
Rostov-on-Don, Russia

**Abstract.** *This article is concerned with the peculiarities of law-enforcement constitutionalism in the sphere of judicial power application. The system of state-forming elements embodied in the Constitution of the Russian Federation and regulating relations in law enforcement activities and execution of justice, receives serious threats now. The author speaks of the following two directions in which threats to law-enforcement constitutionalism manifest themselves: correction of those legal rules which act as sources of procedural rights; distortion of constitutional meaning in law-enforcement activities. The presented analysis of the revealed threats and emerging problems in court proceedings permits to once again acknowledge the significance of the Constitution of the Russian Federation in proceedings. The final result of the investigation is an appeal to prevent a tendency towards formalization of the Constitution of the Russian Federation and its depreciation as a source of law.*

**Key words:** *judicial reform; law-enforcement constitutionalism in judicial power application; primacy of form over matter in court proceeding; limitation of constitutional norms; absence of indispensable procedural guarantees for the implementation of constitutional norms; removal of generally accepted principles and norms of international law from the criminal law enforcement.*





# Конституционная законность правосудия по уголовным делам

**Вагин О. А.,**

начальник Управления конституционных основ уголовной юстиции  
Конституционного Суда РФ, кандидат юридических наук, доцент,  
заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва, Россия

УДК 342.722:343.11

**Аннотация.** В статье подчеркивается решающая роль судебной власти в государственной защите прав и свобод человека, при этом отмечается, что судебные решения в силу объективных причин и субъективных факторов могут быть ошибочными, а то и неправосудными. Вместе с тем наличие уголовно-процессуальной процедуры разрешения дел, апелляционной, кассационной или надзорной проверки судебных решений еще не свидетельствуют о том, что таким образом гарантированно обеспечивается законность правосудия в отраслевом ее значении, а тем более в конституционно-правовом. Наличие процедуры и следование ей еще не подтверждение тому, что она гарантированно обеспечивает законность решения по отдельным делам, а тем более законность правосудия в качестве правового режима.

Отмечается недостаточность для оценки законности правосудия в качестве конституционной критериев соблюдения формальных процедур, установленных уголовно-процессуальным законом и правильным с формальной точки зрения применением норм материального права, выраженным в решении суда, законность которого презюмируется.

Аргументируется, что правосудие, охватывающее все судебное производство в целом, оценивать на предмет его законности в качестве конституционной необходимо в контексте принципов справедливости и равенства, насколько они подтверждаются и подтверждаются судебной практикой в общем и целом, а не применительно к совокупности отдельно взятых, обособленных решений суда.

**Ключевые слова:** *верховенство права; законность; Конституция; конституционная законность; конституционные права; правосудие; презумпция; равенство; справедливость; суд; судебная практика; уголовное судопроизводство; уголовно-процессуальный закон.*

**Т**ема конституционной законности как таковой и конституционной законности правосудия, в частности, не нова, а потому не претендует на некую новизну суждений, преломленных к проблеме правосудия с применением конструктивного средства конституционно-правового анализа деятельности, отнесенной к исключительным полномочиям суда по рассмотрению и разрешению им различных дел (гражданских, арбитражных, административных, уголовных). Вместе с тем актуальность темы от этого не утрачивает своего значения не в силу популярности самого термина (понятия) законности, усиленного дополнением на ее конституционность, отвечающего духу времени, а в силу того, что она имеет нормативную основу, которая определена самой российской Конституцией, многогранностью и значимостью правосудия как такового, которое по определению должно быть непогрешимым не только с точки зрения реализации отраслевого законодательства, но и в плане соответствия высоким требованиям и стандартам Конституции Российской Федерации.

Российская Конституция, устанавливая основы конституционного строя и правового статуса личности, относит человека, его права и свободы к высшей ценности и обязывает государство признавать, соблюдать и защищать эти права и свободы, определяющие смысл, содержание и применение законов, деятельность публичной власти. В свою очередь, конституционные нормы прямо закрепляют верховенство российской Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, обязывают соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы органы публичной власти, должностных лиц, граждан и их объединения, устанавливают полноту обладания каждого гражданина России на ее территории всеми правами и свободами и равными обязанностями, предусмотренными Конституцией, равенство граждан перед законом и судом. Тем самым предполагается равное и неукоснительное соблюдение требований и норм, прямо содержащихся в конституции или вытекающих из нее, а также законов и иных нормативных правовых актов го-

сударства, что определяет законность в качестве общего, принципиального конституционного требования<sup>1</sup>.

Во всяком случае, в силу конституционных требований (статьи 4, 15 (часть 3)) предполагается, что в русле Конституции и конституционного права должны «двигаться» и законодательство, и практика его применения. Тем самым Конституция, с ее гарантиями, ценностями и принципами живет в основанных на ней законах<sup>2</sup>. Вместе с тем закрепленные в Конституции права и свободы, ценности и гарантии, существуют не только в качестве целевого идеала, к которому следует стремиться, или ориентирующего «маяка», они находят реальное воплощение в законах, федеральных законах, федеральных конституционных законах, но и реализуются посредством их правоприменительной практики, которая неоднородна и неоднозначна, а потому нередко предполагает вмешательство суда для разрешения споров, противоречий, оценки правонарушающих деликтов, в том числе криминальных.

Согласно Конституции Российской Федерации, решающая роль в государственной защите прав и свобод человека, отводится именно судебной власти. Однако и сами судебные решения в силу объективных причин и субъективных факторов могут быть ошибочными, а то и неправосудными.

Так, по данным судебной статистики, в 2020 году апелляцией (по числу лиц) отменено 7174, изменено 15449 обвинительных и отменено 656 оправдательных приговоров; отменено постановлений о прекращении дел в отношении 931 лица; в отношении 170 лиц отменены постановления о применении принудительных мер к невменяемым и 3190 — о возвращении дела

---

<sup>1</sup> Как отмечается в литературных источниках, слово «конституционная» подчеркивает, что требование законности всегда является конституционным по своей сути, так как общие предпосылки законности заложены в конституции государства и развиты в его законах. См.: Авакян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма-Инфра-М. 2001. С. 388; Громова О. Н. Конституционная законность и ее обеспечение в Российской Федерации // Труды Академии МВД России. 2011. № 4 (20). С. 20. — Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-zakonnost-i-ee-obespechenie-v-rossiyskoj-federatsii/viewer>.

<sup>2</sup> Зорькин В. Д. Конституция живет в законах // Российская газета (федеральный выпуск) № 6560 от 18 декабря 2014 года.

прокурору. По материалам судебного контроля удовлетворено 2807 жалоб; отменено 2 353 промежуточных постановлений с направлением на новое судебное разбирательство в нижестоящий суд (судебный участок)<sup>1</sup>.

Судами кассационной инстанции рассмотрено 21 904 дела, удовлетворены 11 352 жалобы (т.е. больше половины). Из них по приговорам и иным решениям суда по существу дела — 9148, по решениям суда в порядке судебного контроля — 635. Всего отменено 3256 и изменено 8051 обвинительных приговоров; отменено 126 оправдательных приговоров (в том числе апелляционных)<sup>2</sup>. Тем самым судебная статистика, с одной стороны, подтверждает наличие судебных ошибок, несовместимых с правосудием и с требованиями законности, а с другой — демонстрирует реализацию конституционных требований о защите судом нарушенного права, исправление неправосудных решений.

Кроме того, уголовное судопроизводство не только сочетает защиту прав и законных интересов различных его участников (потерпевших, подозреваемых, обвиняемых, гражданских истцов или ответчиков), но и объективно сопряжено с ограничениями конституционных прав и свобод граждан, обусловленных проведением следственных и процессуальных действий, что отражено законодателем прямо и непосредственно в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, нормы которого допускают, при установленных в нем условиях, ограничение конституционных прав на свободу и личную неприкосновенность, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища, права собственности. В этой связи, судебное решение выступает гарантией права, обоснованного, необходимого и соразмерного — именно ограничения, а не нарушения конституционных прав, что может содержать и угрозу праву, в случае ошибочного, неправосудного решения суда, поскольку исправление ошибочных судебных решений, особенно вступивших в законную силу, допускается лишь при наличии существенных или фундаментальных нарушений.

---

<sup>1</sup> [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2021/F6-svod\\_vse\\_sudy-2020.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2021/F6-svod_vse_sudy-2020.xls)

<sup>2</sup> [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2021/F8-svod\\_vse\\_sudy-2020.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2021/F8-svod_vse_sudy-2020.xls)

Механизм уголовного судопроизводства, призванный обеспечить судебную защиту прав граждан, является средством защиты прав участников уголовного судопроизводства, исправления правоприменительных ошибок, включая выявление и исправление ошибочных решений судов. Вместе с тем наличие уголовно-процессуальной процедуры разрешения дел, апелляционной, кассационной или надзорной проверки судебных решений еще не свидетельствуют о том, что таким образом гарантированно обеспечивается законность правосудия в отраслевом ее значении, а тем более в конституционно-правовом. Вопрос лишь в критериях оценки такой законности, подтверждения или опровержения судебных решений в качестве, отвечающем таким критериям или же не соответствующим им.

Сама постановка вопроса относительно законности может показаться несколько или весьма некорректной по отношению к правосудию. Правосудие и его законность неразрывно связаны, неразделимы, как и законность и конституционная законность. Вместе с тем юридические презумпции могут ставиться под сомнение научными гипотезами, опровергаться статистическими данными, результатами исследований и правилами логики. В этой связи произвольное толкование правовых норм, отступление от законодательных предписаний, а потому и от принципа законности — несовместимо с правосудием, так как расходится и с конституционным требованием о верховенстве законов и обязанностью их соблюдения всеми, тем более судом — единственным органом, наделенным полномочиями на осуществление правосудия в Российской Федерации (статья 118 (часть 1) Конституции Российской Федерации). Даже не вторгаясь в юридическое значение терминологии, странно звучит фраза «при отправлении правосудия были допущены отступления от норм права, (нарушены, не соблюдены законодательные предписания)», т.е. суд разрешал дело (осудил) не по праву, не по закону, с нарушением правил. Тогда — где и как мы видим правосудие? В чём оно выражается или заключается? Это может означать лишь одно — что сама процедура судопроизводства состоялась, но в ней нет правосудия, либо то, что для правосудия важен лишь его конечный результат в виде правильного применения материальной нормы, основанной на установленных в ходе судебного разбирательства обстоятельствах. Но и в этом случае возникают различные суждения и вопросы. Допустимы ли при отправлении правосудия



существенные или несущественные нарушения и как, по какому критерию их можно разграничить? Можно ли с нарушением процедуры точно и полно установить обстоятельства, подлежащие доказыванию, служащие основой для квалификации деяния, его оценки на предмет наличия или отсутствия события преступления, состава преступления в действиях (бездействии) подсудимого? Отклонение (нарушение) от процессуальных норм не ставит ли под сомнение правильность установления обстоятельств действительности? Можно ли обеспечить реализацию сторонами их процессуальных прав и выполнение обязанностей, не соблюдая требования уголовно-процессуального закона, а то и поступая вопреки ему? На чём базируется такое правосудие и насколько легитимно оно?

Но это далеко не всё. Механизм уголовного судопроизводства, обеспечивающий судебную защиту прав граждан, является, в том числе средством выявления и исправления ошибочных решений судов. Однако наличие процедуры и следование ей — еще не свидетельство тому, что она гарантированно обеспечивает законность решения по отдельным делам, а тем более законность правосудия в качестве правового режима. Правосудие — это не только и не столько процедура, процесс разрешения дела судом, сколько ее итоговый результат в виде определения, постановления или приговора суда, к которым предъявляются требования законности, обоснованности и мотивированности, чем формально подтверждается и его правосудность. Сам факт разрешения дела судом до тех пор, пока это решение не опровергнуто, и, во всяком случае, при вступлении судебного решения в законную силу, презюмирует его законность.

Вместе с тем это лишь опровержимая презумпция, которая противоречит и правилам логики, и реалиям судебной практики. Сам юридический факт вступления в силу решения суда не является и не может являться причиной правосудия и правосудности как минимум потому, что вступление в силу решения суда наступает после его вынесения, а потому и не может служить причиной, обуславливающей признание судебного акта в качестве правосудного. Уголовно-процессуальный закон не случайно содержит механизмы проверки судебных решений, а судебная практика подтверждает наличие ошибок в решениях суда, которые подлежат исправлению в процедурах уголовного судопроизводства.

Однако сами нормы уголовно-процессуального закона не во всяком случае предполагают устранение ошибок, допущенных судом при разрешении дела, как и установление не всяких правоприменительных ошибок позволяет опровергнуть презюмируемую законность решения суда, что само по себе содержит предпосылки для произвольного применения судом правовых норм, несовместимого с конституционной обязанностью соблюдать конституцию и законы, с требованием о верховенстве права. Отступление судом от требований закона недопустимо в правовом государстве и несовместимо с функцией суда, как органа правосудия — это даже не гипотеза, а аксиома!

Так, уголовно-процессуальный закон, обязывая суды соблюдать установленный порядок уголовного судопроизводства, предъявляет к определениям суда, постановлениям судьи требования их законности; при этом относит к основаниям отмены или изменения судебного решения судом апелляционной, кассационной или надзорной инстанции лишь существенные нарушения уголовно-процессуального закона, которые повлияли или могли повлиять на вынесение законного и обоснованного судебного решения, либо повлиявшие на исход дела (пункт 2 статьи 389<sup>15</sup>, часть первая статьи 389<sup>17</sup>, часть первая статьи 401<sup>15</sup>, часть первая статьи 412<sup>9</sup>).

Не допускается пересмотр в кассационном и в надзорном порядке приговора, определения, постановления суда по основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного, оправданного, лица, в отношении которого уголовное дело прекращено, даже в том случае, если в ходе судебного разбирательства были допущены повлиявшие на исход дела нарушения закона, искажающие саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия, по истечении одного года со дня вступления их в законную силу (статья 401<sup>6</sup>, часть вторая статьи 412<sup>9</sup> УПК РФ).

Безусловно, нелюбые нарушения уголовно-процессуального закона находятся в причинной связи с итоговым решением суда, а потому не могут поставить под сомнение его законность. Вместе с тем в этой связи, по смыслу норм уголовно-процессуального закона, допущенные судом правоприменительные ошибки, по сути, являются извинительными и не подлежащими исправлению; есть нарушения норм закона, которые не противоречат сути правосудия, а являются совместимыми с ним, постановление судебного акта в нарушение норм права само по себе еще не ставит его в раз-

ряд противоречащего (искажающего) правосудию, что, полагаю, несовместимо с правом на судебную защиту и с обязанностью восстановления в правах. Остается непонятным, как и почему годичный срок «очищает» неправосудность судебного решения, и лишь можно догадываться, в силу каких причин правосудие, выступающее гарантией всех иных прав и свобод, поставлено в разряд второстепенных ценностей, которыми можно пренебрегать, жертвовать ради ложных, противоправных интересов лица, совершившего преступление.

Возникает множество вопросов касающихся регламентации в законе оснований и порядка осуществления судебных процедур. Если их нарушение или, скажем мягче, отступление от процедурных правил не влияет и (или) не может повлиять на законность и обоснованность судебного решения либо не влияет на исход дела, то к чему эти процедуры? Не избыточны ли они, поскольку они ни на что не влияют, а потому и ничего не гарантируют? Они существуют ради самой процедуры? Гарантируют ли вообще процедурные правила правильное применение норм материального права? Все ли нормы служат установлению конституционных гарантий обеспечения прав и выполнения обязанностей заинтересованным участникам уголовного судопроизводства? Обеспечивают ли процессуальные правила равное и справедливое решение по делу, если можно отступать от норм, определяющих процедуры? Перечень подобных вопросов можно продолжить...

Еще больше вопросов и недоумения вызывает прямо установленный законом запрет на исправление судебной ошибки, обусловленной нарушениями закона, причем искажающими саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия, по истечении одного года со дня вступления его в законную силу. В этом случае даже опровержение презумпции законности судебного решения, подтверждение того, что при разрешении дела не было правосудия как такового, закон не то, что не позволяет, — запрещает восстанавливать законность, причем конституционную, исправлять ошибку суда, что противоречит и назначению правосудия, и верховенству Конституции и законов, их общеобязательности и это при том, что ошибки, допускаемые судами, по Конституции призванными обеспечить правосудием права и свободы человека и гражданина, имеют более негативные последствия, неблагоприятно отражаются не только на имидже и уровне доверия к судам, но и на общественном восприятии зна-

чения самой Конституции для правовой системы страны и для правоприменительной деятельности<sup>1</sup>.

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, судебная ошибка должна расцениваться как нарушение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и в соответствии с ее статьей 18 подлежит устранению в судебном порядке<sup>2</sup>. Судебное решение не может рассматриваться как справедливый акт правосудия и должно быть исправлено независимо от того, что послужило причиной его неправомерности — неправомерные действия судьи, судебная ошибка или иные обстоятельства, объективно влияющие на его законность, обоснованность и справедливость, если существенно значимые обстоятельства события, являющегося предметом исследования по делу, отражены в нем неверно либо им дана неправильная правовая оценка<sup>3</sup>. Вместе с тем даже проверка решений суда, осуществляемая вышестоящими судебными инстанциями в порядке апелляционного, кассационного, надзорного производства, основанная на законе, — еще не гарантированное средство обеспечения конституционной законности правосудия как минимум потому, что и сам закон, определяющий процедуры уголовного судопроизводства, должен отвечать критерию конституционности, выражающемуся, в том числе в его правовой определенности, обеспечивающей равное и единообразное его применение, но отвечает такому критерию лишь в силу презумпции конституционности.

Вместе с тем уголовно-процессуальный закон и судебная практика, если рассматривать ее в общем и целом, как и итоговые решения суда абстрактно в их общей массе, дают почву для размышлений относительно необходимости и потребности

---

<sup>1</sup> По мнению 30% опрошенных, Основной закон не играет значительной роли в жизни страны, поскольку с ним «мало кто считается». Это самая высокая доля за последние 14 лет. Лишь 27% заявили, что Конституция гарантирует права и свободы граждан. Для сравнения: в 2017 году, когда опрос проводился последний раз, таких респондентов было 38%. См.: О неверии граждан в силу Конституции // Независимая газета. 2020. 3 февраля // [https://www.ng.ru/editorial/2020-02-03/2\\_7784\\_editorial.html](https://www.ng.ru/editorial/2020-02-03/2_7784_editorial.html).

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2021 года № 53-П.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 года № 6-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29 сентября 2020 года № 2014-О и др.

оценки законности правосудия по уголовным делам на предмет конституционности по иным критериям, нежели по критерию соблюдения формальных процедур, установленных уголовно-процессуальным законом и правильным, с формальной точки зрения применением норм материального права, выраженным в решении суда, законность которого презюмируется.

Для оценки законности правосудия в качестве конституционной таких критериев явно мало, да и они недостаточно состоятельны. Правосудие, охватывающее все судебное производство в целом, оценивать на предмет его законности в качестве конституционной необходимо в контексте принципов справедливости и равенства, насколько они утверждаются и подтверждаются судебной практикой в общем и целом, а не применительно к совокупности отдельно взятых, обособленных решений суда<sup>1</sup>.

Из конституционных принципов справедливости, равенства перед законом и судом, учитывая их взаимосвязанность и взаимобусловленность следует, что каждый имеет право на справедливое равенство и на равную справедливость, как и на равную законность и на законное равенство и справедливость, предпосылками и нормативной гарантией которых служат Конституция и законы, их общеобязательность и равное применение должностными лицами органов публичной власти, в том числе в части обеспечения их права на безопасность от преступных посягательств, государственной и судебной защиты в процедурах уголовного судопроизводства, осуществления судом правосудия, отождествляемого в конституционно-правовом смысле со справедливостью и равенством перед законом и судом. Нет правосудия в отсутствие в нём

---

<sup>1</sup> Как отмечается в литературных источниках, основанных на результатах социологических исследований, ядром ценностной системы судейского корпуса является триада ценностей «законность — защита права — справедливость», при этом законность занимает доминирующее положение и по сравнению с защитой права, для чего и служит правосудие, и по сравнению со справедливостью, без чего нет правосудия. На вопрос, в чём заключается главная миссия судьи, 77,6% опрошенных указали на законность, 50,5% на защиту прав граждан, 36,5% указали на обеспечение справедливости. При этом обеспечение законности является не только доминирующей, но часто и единственной целью для судей. См.: Волков В., Дмитриева А. Российские судьи как профессиональная группа: ценности и нормы // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / под ред. Волкова В. В. М.: Статут, 2012. С. 141–146.

справедливости, как и не должно и не может быть неравного для всех правосудия. И это, пожалуй, ключевой вопрос, касающийся претензий, предъявляемых к правосудию и к судопроизводству.

Однородные по своей юридической природе отношения в силу принципа юридического равенства должны регулироваться одинаковым образом<sup>1</sup>. Вместе с тем и нормы права, регулирующие однородные по своей юридической природе, а тем более идентичные, отношения, в силу этого же принципа не могут применяться по-разному. В этой связи, наполняя содержанием правовые нормы в процедурах уголовного судопроизводства, именно суд призван придать этим нормам правовую определенность, обеспечить их единообразное применение к равным субъектам права и в схожих ситуациях. Тем самым предполагается обеспечение самим судом принципа равенства перед законом и судом, а потому права на равную законность и справедливое равенство, отступление от которых нарушает конституционные нормы, и значит, в таком правосудии нет конституционной законности, а, следовательно, нет и правосудия.

Исходя из единой природы судебной защиты а также из одинаковой природы и значения судебных гарантий для защиты прав и законных интересов личности, конституционных принципов справедливости и равенства, предполагается, что механизм правосудия должен быть таковым, что какой бы суд не разрешал дело, правовые нормы должны применяться одинаково к равным субъектам права и в схожих (однородных, равных) ситуациях, гарантированно приводить к идентичному и равному по существу итоговому решению. Суд как орган правосудия призван обеспечить равно законное, обоснованное и справедливое решение, вне зависимости от того, в отношении кого, на каком этапе уголовного судопроизводства и каким судом принимается соответствующее решение<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 марта 2008 года № 6-П и от 26 февраля 2010 года № 4-П.

<sup>2</sup> Подобная позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 22 марта 2005 года № 4-П и от 16 июля 2015 года № 23-П, применительно к разрешению судом вопроса о содержании под стражей, которая может рассматриваться в качестве универсальной ввиду ее обусловленности общими требованиями не подлежащего ограничению права на судебную защиту, а также связанным с ним принципиальным положением о равенстве перед законом и судом.

Вместе с тем судебная практика не приводит к единому и равному применению правовых норм, единому и равному результату разрешения уголовных дел<sup>1</sup>. Российское правосудие с декларируемым принципом равенства перед законом и судом не обеспечивает выполнение такого фундаментального требования, что подтверждается сопоставлением судебных актов, социологическими исследованиями<sup>2</sup> и не опровергается, а, напротив, признается руководством Верховного Суда Российской Федерации<sup>3</sup>.

Для того чтобы работали предписания Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом и о справедливости правосудия, судебная практика должна быть ясной, понятной, предсказуемой и единообразной. Если сопоставить между собой приговоры по делам об одних и тех же преступлениях, то нередко мы не обнаружим в них особых отличий, что отмечалось, в частности, при проверке приговоров на предмет однотипных заимствований текста. Вместе с тем при сопоставимости обстоятельств преступления, а также данных о личности лица,

---

<sup>1</sup> В юридической литературе отмечается правовая и социальная ценность правосудия в его устойчивости, определенности, предсказуемости и единообразии судебной практики. См.: Гук П. А., Коршунова П. В. Единство судебной практики как особая ценность правосудия // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 103–115.

<sup>2</sup> Курмангалиева М., Скугаревский Д. «Жигули» против «Мерседеса» // URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/04/06/684386-zhiguli-protiv>; Неравенство в суде // URL: <http://postnauka.ru/faq/37339>; Неравенство перед судом и как с ним бороться? // URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115769>; Волков В. Российские суды ценят статус подсудимых // Ведомости. 2013. С. 5 // URL: [https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2013/04/05/statusnyj\\_uklon\\_v\\_rossijskih\\_sudah](https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2013/04/05/statusnyj_uklon_v_rossijskih_sudah); Волков В. В. Влияние социального статуса подсудимого на решение суда // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-sotsialnogo-statusa-podsudimogo-na-reshenie-suda/viewer>; Статусный уклон правосудия // URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2013/10/22/56c073829a7947299f72db64>; Панях Э. Практическая логика принятия судебных решений: дискреция под давлением и компромиссы за счет подсудимого // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права/под ред. Волкова В. В. М.: Статут, 2012. С. 107–127.

<sup>3</sup> Выступление В. А. Давыдова от 3 декабря 2020 года в формате веб-конференции, проведенной в рамках повышения квалификации судей по уголовным делам на базе РГУП.

обоснования судебного решения, отличия, и весьма существенные, отмечаются в квинтэссенции — в существе решений. Тем самым судом девальвируются конституционные ценности охраняемые уголовным законом, в том числе человек, его права и свободы, как высшая ценность, а также нивелируется ценность справедливости и равенства, без которых правосудие — уже несправосудие. Не может быть равно справедливых и правосудных решений суда по делам о деяниях, совершенных при схожих обстоятельствах, когда итоговые решения разнятся и весьма существенно<sup>1</sup>.

Что-то не так в таком правосудии: либо в нём слишком мало законности и права, либо слишком много субъективизма и дискреции суда. Обусловлено такое неравное правосудие либо чрезмерной внутренней убежденностью и свободой судьи в оценке обстоятельств и применении закона, либо чрезмерными мягкостью или суровостью, великодушием или малодушием суда, проявленными к обвиняемому или его жертве, беспристрастием или безразличием<sup>2</sup>. Для устранения этих обстоятельств и нужны строгие процедур-

---

<sup>1</sup> Следует признать, что абсолютно одинаковых до идентичности уголовных дел, рассматриваемых судами, скорее всего, нет. Всегда имеются различия в обстоятельствах дела, времени места совершения преступлений, мотивах, личностях потерпевшего и обвиняемого, в нюансах обстоятельств и поведения, предшествующих преступлению, посткриминального поведения и др. (см.: Носков Ю. Г. Гуманизм, творчество и формализм в правосудии // Современное право. № 9. 2017. С. 88). Однако и различия далеко не всегда являются существенными.

<sup>2</sup> Исследования наглядно демонстрируют проявления неравенства в правосудии. Согласно социологическим исследованиям, у лиц (групп) с низким социальным статусом нет шансов на оправдательный приговор в суде. Доля оправданий по публичному и частно-публичному обвинениям, по которым и даются реальные сроки, составляет 0,18%. У рабочих это 0,2%. У сотрудников правоохранительных органов доля оправданий в 25 раз выше по той же категории преступлений и составляет 5,1%, а у чиновников — в 16 раз выше (3,2%). Значительно выше она и у бизнесменов (2,5%). И эти три категории разительно отличаются от остальных, включая средний класс (0,5%). Из числа оправданных на сотрудников правоохранительных органов, чиновников и бизнесменов приходится 31%. Дискриминация маргинального большинства проявляется и в доле условных приговоров к лишению свободы, здесь его шансы ниже на 15–17%, а статус чиновника, наоборот, предсказывает на 6–10% более высокую вероятность условного приговора в зависимости от категории преступления.



ные механизмы с тем, чтобы не просто обеспечить судоговорение, а именно установить в состязательной процедуре материальную истину, прояснить все обстоятельства дела и вынести единственно верное решение с единым результатом, который не может и не должен зависеть от того какой судья и какого суда будет разрешать дело. Если же такой эффект от судопроизводства не достигается, оно не соответствует требованиям конституционной законности, хотя при его отправлении формально не нарушены процессуальные нормы и также формально правильно применены нормы материального права или во всяком случае, несущественные нарушения не повлекли отмену или изменение решения суда, обретшего или сохранившего его презюмируемую законность.

Следовательно, конституционная законность уголовного судопроизводства предполагает режим применения, соблюдения, использования правовых норм при рассмотрении и разрешении судами уголовных дел, обеспечивающий одинаковое применение правовых норм применительно к равным субъектам права и в схожих (однородных, равных) ситуациях, гарантирующий идентичные или равные по существу итоговые решения, равно справедливые и справедливо равные, как равно законные и законно равные и справедливые.

Изложенные рассуждения и соображения, безусловно, отражают лишь узкий спектр проблем правосудия по уголовным делам, касающихся обеспечения конституционной законности, не содержат исчерпывающих предложений и аргументации их обосновывающей, отражают постановку вопросов, большинство из которых осознанно остались без авторского ответа, как выходящие за пределы предмета статьи. Тема конституционной законности и разрешение конституционных проблем правосудия, учитывая многообразие практики, требуют более тщательного

---

Применительно к назначению наказания по той же статье, в том же регионе и схожих юридических обстоятельствах правоохранители получают меньший срок наказания в среднем на три месяца, а по статье 159 «Мошенничество» — на полгода меньше. По той же статье чиновник получает наказание меньше на четыре месяца. Маргинальные преступники предсказуемо получают на 4–5 месяцев больший срок по всем категориям. Представителям бизнеса при прочих равных условиях будет назначено наказание на срок в среднем на месяц больший и на три месяца больший по статье 159 УК РФ (см.: Волков В. В. Статусный уклон в российских судах // Ведомости. 2013. 4 апреля).

анализа, как и изменения процессуального законодательства, его совершенствования, но через упрощение процедурных правил, регламентации в законе лишь тех из них, которые действительно направлены на обеспечение конституционных прав участников уголовного судопроизводства, установление обстоятельств, подлежащих доказыванию, на правильное и равное применение уголовного закона, причем с позиций не отраслевого законодательства, а именно конституционного права и Конституции Российской Федерации. Именно в этом видится перспектива совершенствования уголовного судопроизводства и судебной практики. В противном случае дальнейшая формализация судебных процедур повлечет лишь затягивание производства по делу, акцентирование внимания суда не на существо обстоятельств дела, которые нужно установить в судебном следствии, чтобы дать верную правовую оценку, а на следовании процедуре, с тем чтобы не давать поводов для оспаривания решения суда по формальным основаниям.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакян С. А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма-Инфра-М. 2001 г. 675 с.
2. Волков В. В. Статусный уклон в российских судах // *Ведомости*. 2013. 4 апреля.
3. Волков В. В. Российские суды ценят статус подсудимых // *Ведомости*. 2013. 5 апреля.
4. Волков В., Дмитриева А. Российские судьи как профессиональная группа: ценности и нормы // *Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / под ред. Волкова В. В. М.: Статут, 2012. С. 141–146.*
5. Громова О. Н. Конституционная законность и ее обеспечение в Российской Федерации // *Труды Академии МВД России*. 2011. № 4 (20). С. 20–23.
6. Гук П. А., Коришунова П. В. Единство судебной практики как особая ценность правосудия // *Журнал российского права*. 2020. № 12. С. 103–115.
7. Зорькин В. Д. Конституция живет в законах // *Российская газета*. (федеральный выпуск). 2014. № 6560. 18 декабря.
8. Курмангалиева М., Скугаревский Д. «Жигули» против «Мерседеса» // *Ведомости*. 2017. 6 апреля.
9. Носков Ю. Г. Гуманизм, творчество и формализм в правосудии // *Современное право*. 2017. № 9. С. 86–92

10. Панеях Э. Практическая логика принятия судебных решений: дискреция под давлением и компромиссы за счет подсудимого // Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права / под ред. Волкова В. В. М.: Статут, 2012. С. 107–127.



BRIEF

---

**CONSTITUTIONAL LAWFULNESS OF CRIMINAL JUSTICE**


**Vagin O. A.,**

*Head of Department of Constitutional Foundations of Criminal Justice  
of the Constitutional Court of the Russian Federation,  
candidate of science in law, Associate Professor,  
lawyer emeritus of the Russian Federation, Moscow, Russia*

**Abstract.** *The article stresses the decisive role of judiciary in the state protection of human rights and freedoms. At the same time it is noted that court judgments can be wrongful or even unjust both due to objective reasons and subjective factors. Existence of criminal procedure for resolving cases, as well as appeal, cassation or supervisory review of judicial decisions do not as such testify to guaranteed lawfulness of justice relevant to sphere of law, including the constitutional legal meaning. Presence of procedure and its observance do not as such guarantee lawfulness of judgment in a certain case, let alone these do not guarantee lawfulness of justice as legal regime.*

*It is noted that to assess lawfulness of justice as being constitutional it is not enough to use criteria of observing formal procedures established by criminal procedural legislation, as well as formally correct application of substantive legislation expressed in a judicial decision presumed to be lawful. It is also argued that justice encompassing judicial procedure as a whole should be assessed with regard to its lawfulness in its constitutional sense in the context of principles of fairness and equality, insofar as they are imposed and approved by court practice as a whole, and not with regard to a body of certain isolated court decisions.*

**Key words:** *rule of law; lawfulness; Constitution; constitutional lawfulness; constitutional rights; justice; presumption; equality; fairness; court; court practice; criminal procedure; criminal procedural legislation.*



# Об ответственности судьи за неисполнение актов Конституционного Суда Российской Федерации

**Галов В. В.,**

*судья Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского  
и предпринимательского права*

*Южно-Российского института управления —  
филиала РАНХиГС при Президенте РФ,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 347.962.6

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема обязательности правовых позиций, изложенных в актах Конституционного Суда Российской Федерации, для судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Автор предлагает для обеспечения прямого применения акта Конституционного Суда РФ наделить указанный суд правом отменять акты судов общей юрисдикции и арбитражных судов в порядке чрезвычайной конституционной ревизии. Также предлагается наделить Конституционный Суд РФ правом направлять представления о прекращении полномочий судей, отказавшихся применить или проигнорировавших правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, подлежащую применению по конкретному делу.

**Ключевые слова:** правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и их обязательность; ответственность судей.

**Т**ридцать лет назад начал функционировать принципиально новый в системе государственной власти Российского государства орган — Конституционный Суд Российской Федерации.

Появление нового судебного органа вызвало ряд вопросов теоретического характера относительно деятельности этого учреждения.

Несмотря на достаточно подробное регулирование полномочий Конституционного Суда Российской Федерации как непосредственно в тексте Конституции Российской Федерации, так и в соответствующем законе<sup>1</sup> (впоследствии в Федеральном конституционном законе<sup>2</sup>), в силу определенных традиций, сложившихся в советской юридической науке, согласно которым суд не вправе творить право, а только применяет к установленным фактическим обстоятельствам волю законодателя, сформулированную в определенном тексте нормативного акта<sup>3</sup>, указанная концепция распространялась на принимаемые Конституционным судом акты. Такую же позицию длительное время отстаивал и автор данной статьи.

Таким образом, с учетом того, что полномочия Конституционного суда рассматривались как полномочия обычного суда с наличием определенной функции нормоконтроля, значение принятого Конституционным судом акта сводилось к факту констатации утраты юридической силы положения нормативного акта, признанного неконституционным, и исключению тем самым из системы действующего права.

При таком толковании роли Суда правовые выводы и мотивы, которыми он руководствовался при принятии судебного акта, оказывались вопросом внутреннего убеждения судей Суда, но не влияли на правовой результат: если Суд признал норму неконституционной, она утрачивала силу, если отказал в признании таковой — то норма продолжала оставаться в системе правового регулирования, а мотивы и выводы Суда лишь могли учитываться судом общей юрисдикции или арбитражным судом при рассмотрении конкретного дела в качестве убеждающего ар-

---

<sup>1</sup> Закон РСФСР от 12.07.1991 № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 30. Ст. 1017.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

<sup>3</sup> См.: Петрухин И. Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. 1983. № 3. С. 37; Нерсесянц В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 34.

гумента, но не в качестве акта толкования, обязательного к применению.

С таким узким пониманием значения правовых мотивов и выводов, изложенных в актах Конституционного суда, практически сразу же стал не соглашаться сам Суд, выражая соответствующую позицию при принятии постановлений и определений<sup>1</sup>, а равно судьи Суда, которые в своих научных работах стали проводить идею относительного Конституционного суда как позитивного законодателя<sup>2</sup> — идею о том, что Конституционный Суд РФ является не просто судом, а, будучи носителем судебной власти и являясь судом над властью, при осуществлении конституционного нормоконтроля, выступает квазиправотворческим органом. Указанные акты Суда «могут быть охарактеризованы как особый вид конституционно-судебных нормоустановлений, которые превосходят по юридической силе любые иные правовые акты ниже уровня Конституции, а также:

а) являются своего рода конституционным источником правовой системы;

б) воплощают в себе единство нормативности и доктринальности, естественно-правовых и позитивистских начал;

в) представляют собой источник (инструмент обеспечения) единообразия практики толкования и применения норм всех отраслей права»<sup>3</sup>.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации

---

<sup>1</sup> См., например: п. 4 постановления Конституционного Суда РФ от 18.09.2014 № 23-П // Российская газета. № 226. 03.10.2014.

<sup>2</sup> Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011 (глава 2.4); Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 52–78; Маврин С. П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6. С. 23–33; Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А. Pacing problem и возрождение судебного нормотворчества // Закон. 2021. № 6. С. 122–138; Гаджиев Г. А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации. Ч. I // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1.

<sup>3</sup> Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Правосудие: ориентация на Конституцию: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2018 (п. 4.2).

в пункте 4 мотивировочной части Постановления от 26.04.2016 № 13-П: «Выявление Конституционным Судом конституционно-правового смысла нормы означает приведение правового регулирования, предусмотренного этой нормой, в соответствие с Конституцией, что по своим правовым последствиям сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений, относящихся к предмету регулирования данной нормы и предусмотренных в законоположениях, которые являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда, а также в законоположениях, которые воспроизводят проверенные Конституционным Судом нормы закона или основаны на них, либо в таких же, как являвшиеся предметом рассмотрения, законоположениях данного или иного нормативного правового акта, а следовательно, выявленному конституционно-правовому смыслу обязаны следовать правоприменительные органы при принятии к производству обращений граждан, поступивших к ним после вступления в силу решения Конституционного Суда, содержащего конституционно-правовое истолкование правовой нормы, и основанных на выраженных в нем правовых позициях»<sup>1</sup>.

Часть 5 статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в редакции Федерального конституционного закона 28.12.2016 № 11-ФКЗ установила, что суды общей юрисдикции, арбитражные суды при рассмотрении дел после вступления в силу постановления Конституционного Суда Российской Федерации (включая дела, производство по которым возбуждено и решения предшествующих судебных инстанций состоялись до вступления в силу этого постановления Конституционного Суда Российской Федерации) не вправе руководствоваться нормативным актом или отдельными его положениями, признанными этим постановлением Конституционного Суда Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, либо применять нормативный акт или отдельные его положения в истолковании, расходящемся с данным Конституционным Судом Российской Федерации в этом постановлении истолкованием.

Таким образом, законодатель нормативно закрепил идею позитивного законодателя, однако формально ограничил только таким видом актов, как постановления. Вместе с тем Конститу-

---

<sup>1</sup> См.: Российская газета. № 99. 11 мая 2016 г.

ционный суд дает толкование норм права не только в постановлениях, но также выявляет конституционно-правовое значение нормы и в таком виде актов, как определения об отказе в принятии жалобы (запроса суда).

Вместе с тем сам Суд рассматривает свои правовые позиции, выраженные в мотивировочной части определения, как выявляющие конституционно-правовое толкование и, соответственно, обязательные для правоприменителя (п. 5 мотивировочной части Определения от 11.07.2006 № 268-О (пункт 2.1 мотивировочной части Определения от 11.02.2021 № 183-О, Определение от 08.02.2007 № 257-О-П и др.).

Однако практика показывает, что попытки преодолеть юридическую силу определения Конституционного суда имеются в практике органов государственной власти. Из пункта 3.3 мотивировочной части Определения от 11.05.2004 № 139-О следует, что такую попытку предприняло Законодательное Собрание Оренбургской области.

К сожалению, игнорирование правовой позиции Конституционного суда имеет место и в деятельности судов. Так, при рассмотрении дела № А32–26167/2012<sup>1</sup> Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд, рассматривая апелляционную жалобу ответчика на судебное решение Арбитражного суда Краснодарского края, усмотрел неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации подлежащих, по мнению суда, применению в данном деле положений пункта 6 статьи 2 Закона РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» статьи 18 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», пункта 1 приложения 3 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» и пункта 5 раздела I Положения о коммерциализации государственных предприятий с одновременным преобразованием в акционерные общества открытого типа, в связи с чем

---

<sup>1</sup> См. электронный ресурс: <https://kad.arbitr.ru/Card/1b570809-e08e-42ad-8223-296d6e6b7168>.



определением от 3 августа 2015 года приостановил производство по делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующим запросом. По мнению заявителя, оспариваемые нормативные положения с учетом сложившейся правоприменительной практики допускают возможность возникновения права муниципальной собственности не только на объекты жилищного фонда, находившегося в ведении государственного предприятия, но и на объекты незавершенного строительства — недостроенные дома, включенные в план приватизации государственного предприятия и лишь впоследствии (после завершения процедуры приватизации государственного предприятия) принятые в эксплуатацию в качестве объектов жилищного фонда, и тем самым противоречат статьям 35 (части 1 и 2) и 130 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 14.01.2016 № 1-О в принятии запроса апелляционного суда было отказано, поскольку Суд не усмотрел, что для разрешения поставленных заявителем вопросов требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления, поскольку нет оснований полагать, что установленное оспариваемыми заявителем нормами правовое регулирование содержит порождающую произвольное правоприменение неопределенность, наличие которой могло бы дать основание к рассмотрению дела в Конституционном Суде Российской Федерации. При этом Конституционный суд поддержал толкование норм материального права, о проверке конституционности правоприменительной практики которых просил апелляционный суд.

Принимая постановление от 22.05.2016 по существу апелляционной жалобы, апелляционный суд применил нормы материального права в том их толковании, с которым согласился Конституционный суд, однако постановлением от 01.09.2016 Арбитражный суд Северо-Кавказского округа отменил постановление суда апелляционной инстанции, оставив в силе решение Арбитражного суда Краснодарского края, основанное на толковании норм материального права, не соответствующим правовой позиции, выраженной в определении Конституционного суда. Более того, кассационный суд не только не указал: почему он отверг правовую позицию Конституционного суда, выраженную в Определе-

нии, вынесенном по судебному запросу по данному делу, но даже не упомянул о существовании такого Определения.

Таким образом, дело оказалось разрешенным с прямым, явным и очевидным игнорированием правовой позиции Конституционного суда, прямо подлежащей применению по данному делу. В результате цели правосудия по конкретному делу, не только не оказались достигнутыми, но также была нарушена норма об обязательности решений Конституционного суда.

В целях исключения игнорирования и отказа в применении правовых позиций Конституционного суда, выраженных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, необходимо наделить Конституционный суд полномочиями в исключительных случаях самостоятельно пересматривать судебные акты судов общей юрисдикции и арбитражных судов в тех случаях, когда суды отказались применить или проигнорировали правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженные в постановлении или определении, вынесенном по жалобе (запросу суда) по данному конкретному делу (институт «чрезвычайной конституционной ревизии»), пользуясь при этом полномочиями, равными полномочиям Президиума Верховного Суда Российской Федерации.

Также необходимо предоставить право Конституционному суду по итогам рассмотрения дела в порядке чрезвычайной ревизии направлять в отношении соответствующих судей представления Президенту Российской Федерации или в соответствующую квалификационную коллегия судей представления о прекращении полномочий судей, отказавшихся применить или проигнорировавших правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, подлежащую применению по конкретному делу в силу указания Конституционного суда.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма, Инфра-М, 2011 (глава 2.4).
2. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Правосудие: ориентация на Конституцию: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2018 (п. 4.2).
3. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Прямое действие Конституции: генерация и гарантирование конституционным правосудием // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 52–78.

4. Гаджиев Г. А. Цели, задачи и предназначение Конституционного Суда Российской Федерации. Ч. I // Журнал конституционного правосудия. 2008. № 1.
5. Гаджиев Г. А., Войниканис Е. А. *Racing problem* и возрождение судебного нормотворчества // Закон. 2021. № 6. С. 122–138.
6. Маврин С.П. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: природа и место в национальной правовой системе // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 6. С. 23–33.
7. Нерсесянц В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право // Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 34.
8. Петрухин И. Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. 1983. № 3. С. 37.



BRIEF

---

**ABOUT THE RESPONSIBILITY OF A JUDGE  
FOR NON-EXECUTION OF ACTS OF THE CONSTITUTIONAL  
COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Galov V. V.,**

*PhD (law), judge of the Fifteenth appellate commercial court,  
Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *The article deals with the problem of the binding legal positions set forth in the acts of the Constitutional Court of the Russian Federation for judges of courts of general jurisdiction and commercial courts. The author proposes, in order to ensure the direct application of the act of the Constitutional Court, to give the specified court the right to cancel the acts of courts of general jurisdiction and commercial courts in the procedure of extraordinary constitutional revision. It is also proposed to empower the Constitutional Court to send submissions on the termination of the powers of judges who refused to apply or ignored the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation to be applied in a particular case.*

**Key words:** *legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation and their obligatoriness, responsibility of judges.*



# Институты гражданского общества в системе правоохранительного конституционализма: опыт Южного федерального округа

**Артамонов А. Н.,**

заместитель начальника Главного управления  
Министерства юстиции Российской Федерации  
по Ростовской области, кандидат юридических наук,  
г. Ростов-на-Дону, Россия

УДК 342

***Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению общих подходов к регулированию общественных отношений в России со стороны государства на современном этапе. Автор, основываясь на традициях германской исторической школы права, доказывает ограниченность возможностей современного правового регулирования при опоре лишь на нормативную составляющую правоприменения при недостаточном учете традиционных поведенческих моделей, складывающихся в обществе на протяжении всей истории его развития. В качестве примера эффективного использования потенциала традиционных институтов гражданского общества автор видит участие казачества в реализации важных функций общегосударственного значения — функции охраны правопорядка, а также функции ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.*

***Ключевые слова:** социальные нормы; нормы права; правоохранительный конституционализм; ресоциализация освободившихся из мест лишения свободы.*

**С**вобода личности, ее законные интересы обеспечиваются различными социальными нормами, в первую очередь моральными, а, если их недостаточно, то правовыми. В Германии в первой половине XIX века большое влияние имела историческая школа права, сторонники которой изучали право не в контексте абстрактных принципов или действующего законодательства, а с точки зрения особого духа, присущего

каждому народу, из которого и развивались, по мнению представителей этой правовой школы, отдельные механизмы регулирования социальных конфликтов и которая задавала общие цели социального развития и легитимные пути достижения этих целей<sup>1</sup>. Представители указанной школы выступали против преобразования существующих общественных отношений с помощью модернизации законодательства.

Наблюдение за развитием современных российских общественных отношений в разных сферах во многом подтверждает печальный вывод: далеко не всегда введенные в правовое поле нормы дают положительный результат, то есть способны эффективно регулировать или корректировать поведение людей.

Однако альтернативы категории правовой нормы, как и механизму ее обеспечения нет, просто иногда не существует ее действенной, работоспособной модели реализации. Это, кстати, ярко продемонстрировали события, связанные с ковид-пандемией. Можно вспомнить попытки введения ограничительных мер при помощи обращения к морально-нравственным императивам поведения населения, призывы к здравому смыслу, осторожности (в том числе со стороны представителей религиозных конфессий). Но на ситуацию, как известно, все эти инициативы особого влияния не оказали. Лишь после введения четких и действенных административных мер (не в формате «рекомендаций») удалось добиться решения ряда важных социальных проблем, — в первую очередь медицинского и санитарно-гигиенического характера. То же положение дел можно наблюдать и в сфере кампании по вакцинации, развернувшейся за рубежом, — здесь концентрированно и наглядно проявляют себя в краткосрочном аспекте методы сравнительного правоведения, которые позволяют анализировать различные управленческие решения, сходства и различия методов и средств воздействия на поведение людей с точки зрения результатов этого воздействия.

И в этом смысле вновь стоит обратиться к XIX веку, к идее о выделении двух видов права — «народного», выражающего обычай в его непосредственной форме (заданной исторически, коренящейся в психологии населения, исконно проживающе-

---

<sup>1</sup> Антонов М. В. Социология права: рождение новой научной дисциплины // Эрлих О. Основоположение социологии права. СПб., 2011. С. 9–63.

го на определенной территории), и «права юристов», в котором обычай облекается в форму прецедента, юридического казуса, догматической конструкции<sup>1</sup>.

Считаю, что мы мало внимания уделяем этим двум природам одного явления. Мы чрезмерно увлечены регулированием общественных отношений с помощью введения всё новых правовых норм, не особо углубляясь в анализ их потенциальной эффективности, их соответствия реалиям дня сегодняшнего. И это при том, что изучению тенденций и закономерностей жизни общества, метаморфозам его структуры, в последние годы в России уделяется очень много внимания: на систематической основе ведется мониторинг правоприменения, проводятся публичные слушания по многим вопросам, действует независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов.

Рудольф фон Иеринг предлагал разграничивать право и мораль, основываясь на интенсивности переживаемых эмоций. По мнению Эрнста Цительмана (конец XIX в.), регулярное повторение определенных обстоятельств и связанных с ними действий приводит человека к осознанию закономерности данной связи. Следом за таким осознанием появляется ощущение связанности обязанностью совершать некие действия (или же не совершать их) при неких обстоятельствах. В этом кроется корень моральных и правовых норм.

Георг Еллинек утверждал, что человеку свойственно рассматривать то, что его постоянно окружает, в качестве нормативного критерия оценки происходящих вокруг него событий, осмысления этих событий как «нормальных» или «отклоняющихся от нормы».

И здесь возникает вопрос: как надо действовать, если человек, оглядываясь вокруг, не обнаруживает положительных примеров? Возможно ли наполнить окружающую действительность позитивностью при помощи нормативных предписаний — чтобы их имелось в достаточном количестве и был обеспечен долгосрочный характер их применения?

В качестве противоположного примера можно привести практику регулирования общественных отношений в административной сфере на уровне субъектов Российской Федерации, когда в правовое поле вводятся положения, полностью отвечающие классическим требованиям (то есть имеющие в своей основе

---

<sup>1</sup> Антонов М. В. Указ. соч.

гипотезу, диспозицию и санкцию), но на общественные отношения при этом никак не влияющие. В этом же ряду стоят события, которые нас поразили в хорошем смысле слова, — футбольные болельщики одной из стран во время проведения в России Чемпионате мира по футболу тщательно прибирали после себя на трибунах и в фан-зонах, хотя, если бы они не заботились о чистоте вокруг себя — никаких санкций к ним никто бы не применял.

Всё сказанное выше подводит к рассмотрению комплекса конкретных предложений, которые сегодня находятся на стадии активного обсуждения. Речь идет о проекте ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы.

Мы живем в обществе, права и свободы личности в котором регламентируются, в том числе конституционным правом, Конституцией, принципами конституционализма. Более того, в качестве пролога или даже девиза нашей инициативы осмелюсь выдвинуть тезис статьи 75.1 Конституции РФ — статьи, которая появилась в 2020 году, в результате проведенной работы по корректировке текста Конституции в пользу конструктивного влияния на развитие общественных отношений: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность».

Вопросы ресоциализации, то есть полноценного возвращения в общественную жизнь российских граждан после освобождения из мест лишения свободы, рассматривались в ходе заседания Координационного совета Главного управления Минюста России по Ростовской области. В настоящее время полноценно этими вопросами в структуре управления государством не занимается никто: если освободившийся гражданин благонадежен, не становится на соответствующий учет, то он предоставлен сам себе, и все проблемы, связанные с адаптацией к жизни на воле, ложатся на его плечи и на плечи его близких.

Можно было бы пойти по традиционному пути — обсуждать и выявлять существующие в этой связи «белые пятна», формулировать предложения по изменению действующего законодательства, ратовать за наделение отдельных органов власти соответствующими полномочиями или обязанностями, предложив определенную

процедуру, форму отчетности о проделанной работе, и в конечном счете посчитать, таким образом, задачу выполненной. Но мы решили попытаться поискать новые, более действенные механизмы решения этой и подобных непростых проблем.

На наш взгляд, главное — постараться привлечь к ресоциализации освободившихся лиц структуры российского казачества. Действительно, у представителей этой общности есть и потенциал, и даже необходимая инфраструктура. Например, в Южном федеральном округе структурные подразделения казаков представлены и на уровне субъекта Федерации, и практически в каждом муниципальном образовании (всего более 1 тыс. объединений, в которых состоит более 90 тыс. человек). Среди современных казаков есть специалисты различных профессий, в том числе юристы, педагоги, психологи, которые могли бы оказать большую помощь в ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. В распоряжении казачьих общин есть предприятия и организации, на которых могли бы найтись рабочие места для ресоциализируемых.

Не стоит забывать, что, являясь элементом гражданского общества, современное возрождающееся казачество выполняет и важные государственные функции, включая правоохранительную. У казаков имеется немалый опыт общественной работы. Так, например, по информации Ростовской областной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, в Ростовской области в 33 муниципальных образованиях в качестве наставников несовершеннолетних, состоящих на учете в муниципальных комиссиях, выступают представители казачьих объединений.

Основной задачей в этом отношении видится реализация с участием казачества пилотных проектов в сфере адаптации и ресоциализации российских граждан, освободившихся из мест лишения свободы. Используя полученный опыт, можно было бы в дальнейшем сформулировать предложения и по его нормативному закреплению. Но уже сегодня целесообразным, по нашему мнению, было бы дополнить Областной закон «О бесплатной юридической помощи», обозначив в нём новую категорию граждан, имеющих право на этот вид консультационной помощи. Эту категорию можно было бы описать следующей формулой: «граждане, освободившиеся из мест лишения свободы, в течение шести месяцев после освобождения, по вопросам трудоустройства, жилищного и семейного законодательства».



## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ)//Собрание законодательства РФ. 01.07.2020. № 31. Ст. 4398.
2. Кисин С.В. Глас вольного Дона. Очерки по истории донского парламентаризма/сост. М. Л. Клиничева. Ростов н/Д, 2018.
3. Эрлих О. Основоположение социологии права/пер. с нем. М. В. Антонова; под ред. В. Г. Графского, Ю. И. Гревцова. СПб.: Университетский издательский консорциум, 2011.
4. Горбань В. С. О правопонимании Р. Иеринга//Право и политика. 2017. № 4. С. 1–16.



### BRIEF

---

#### **CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS WITHIN THE SYSTEM OF LAW-ENFORCEMENT CONSTITUTIONALISM: A CASE OF THE SOUTHERN FEDERAL DISTRICT**

**Artamonov A. N.,**

*Deputy Head of the General Office of the Ministry of Justice  
of the Russian Federation in the Rostov Region, Candidate of Laws.  
Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *This article dwells upon the general approaches to the regulation of social relations on the part of the state in present-time Russia. The author, from the perspective of the traditions of the German historic law school, is attesting the limits of modern legal regulation with the only support of the normative constituent law enforcement alongside insufficient regard given to the traditional behavior models shaped in the society during the whole history of its development. The author sees an example of effective application of the potential of traditional values in a civil society in the participation of Cossacks in the implementation of important functions of a national-level significance: the function of law enforcement, as well as the function of rehabilitation of ex-prisoners.*

**Key words:** *societal norms; rules of law; law-enforcement constitutionalism; rehabilitation of ex-prisoners.*



# Административное судопроизводство как инструмент защиты каждого: о соотношении частных и публичных интересов

**Сачков А. Н.,**

судья Ростовского областного суда, кандидат юридических наук,  
доцент, г. Ростов-на-Дону, Россия

УДК 342.9

***Аннотация.** Настоящая работа посвящена нетрадиционной для российской юриспруденции междисциплинарной проблеме, связанной с инструментальной ценностью административного судопроизводства в контексте поиска баланса интересов в споре граждан с публичной властью. Проблема рассматривается как с точки зрения ее постановки, так и с позиций методологии ее правового разрешения.*

***Ключевые слова:** правосудие; административное судопроизводство; «цель — средство — результат»; «интересы — возможности»; публичный спор; поиск и критерии баланса частных и публичных интересов; стадии судебного процесса.*

**А**дминистративное судопроизводство в России — относительно новый вид судебного процесса, призванный своевременно и эффективно разрешать споры граждан с публичной властью.

За прошедшие годы с момента вступления в действие Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации (КАС РФ), этот институт правосудия доказал свою состоятельность. Частные лица активно пользуются возможностями КАС РФ, а у адвокатов, специалистов по правовой работе публичных органов, а также судей появилась соответствующая предметная специализация.

Очевидно, что нарабатанная практика урегулирования публичных конфликтов требует дальнейшего теоретического осмысления, чему и посвящена данная статья.

Анализ административного судопроизводства с позиций инструментальной теории права и с точки зрения его функциональной ценности представляет собой, по нашему мнению, потенциально эффективный метод исследования как в теоретическом, так и в прикладном плане.

Отметим: правосудие, как технология по рассмотрению и разрешению публичных споров (административных дел), — это особая государственная услуга. Но признание этого, казалось бы, очевидного факта многим юристам дается непросто. В то же время именно в аксиологической (ценностной) системе координат, в формате комплекса взаимоотношений «цель — средство — результат» и «интересы — возможности» раскрывается реальный потенциал административного судопроизводства.

В то же время процессуальная формула «интересы — возможности» в правовом регулировании публичных отношений работает далеко не во всех государствах. Например, директор Института законодательства Республики Казахстан Р.К. Сарпеков отмечает, что Конституция Республики Казахстан не предусматривает права граждан на обжалование решений, действий (бездействия) государственных органов<sup>1</sup>.

Представляется, что оценка состояния административно-процессуальных отношений, целевое изменение их правовой регламентации обязательно должны учитывать некий симбиоз естественно-правовой и «искусственно»-правовой (формально-правовой) природы этих отношений граждан с публичной властью.

Позиционирование административного судопроизводства в качестве самостоятельного инструмента, а также как отдельной и самостоятельной процессуальной функции государства целесообразно для любых субъектов права. В пользу такого вывода свидетельствует содержание главы 22 КАС РФ «Об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, принявшего соответствующее решение, организации, лица, наделенного государственными или иными публичными полномочиями».

Важно понимать: у сторон публичного спора всегда имеются собственные интересы. Этот тезис подтверждает актуаль-

---

<sup>1</sup> Сарпеков Р.К. Конституционно-правовое регулирование административной юстиции в государствах-членах евразийского экономического союза (сравнительно-правовое исследование) // Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 4.

ность рассмотрение категорий необходимости и целесообразности в рамках административного судопроизводства.

Для административного истца (частного субъекта права) необходимость в административном судопроизводстве вытекает из самой сущности его материально-правового интереса. В целях удовлетворения этого интереса субъект, имея конкретную правовую цель, для получения искомого результата вправе рассчитывать на предоставление ему государством такой возможности. Об этом говорится в ч. 1 и ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации: каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд<sup>1</sup>.

Представляется, что критический взгляд на содержание и структуру главы 25 ГПК РФ, а также на результаты применения норм, регламентированных этой главой, вызвали к жизни в 2015 году специфический процессуальный закон — КАС РФ.

Объективный характер необходимости в административном судопроизводстве выражается в особой материально-правовой заинтересованности каждого лица, прибегающего к судебной защите. Эта заинтересованность есть следствие того, что конкретным публичным лицом в отношении частного субъекта были нарушены или оспорены его права, свободы и законные интересы; созданы препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов, или же на указанного субъекта права были незаконно возложены какие-либо обязанности (ч. 1 ст. 218 КАС РФ).

Заинтересованность частного субъекта в получении от государства нужного ему инструмента для достижения правовой цели проявляется в процессуальном интересе, который произведен от материально-правового интереса. Такую связку материального и процессуального интересов мы наблюдаем, например, в выбранном лицом способе судебной защиты или в заявленных частным лицом требованиях, содержащихся в административном иске.

Субъективный характер необходимости административного истца в административном судопроизводстве также выражается в особом процессуальном интересе.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

В публичном споре частное лицо имеет право на обращение в суд. Это право характеризуется определенной процессуальной природой, в основе которого лежит, как указывалось выше, неудовлетворенный материально-правовой интерес в публичных правоотношениях, который может быть удовлетворен в порядке и по правилам КАС РФ (возможности государства), если частное лицо докажет факт нарушения его прав публичным органом.

Есть ли у административного ответчика (публичного субъекта права) необходимость в административном судопроизводстве? В данном случае эта необходимость носит вынужденный характер — она вытекает не из материально-правового интереса, а из формально установленных предписаний, касающихся полномочий публичного органа.

Процессуальный интерес административного ответчика определяется обязанностями публичного органа участвовать в судебном разбирательстве (ч. 3 ст. 150 КАС РФ) и доказывать законность оспариваемого решения, действия (бездействия) (ч. 2 ст. 62 КАС РФ). То есть, в спорных публичных отношениях реализация субъективного права частного лица корреспондирует с соответствующей обязанностью публичного субъекта, которая в силу правовой регламентации всегда носит объективный характер<sup>1</sup>. Например, действия (бездействие) должностного лица могут становиться предметом судебного разбирательства, если они имеют определенную форму — выступают как завершенный акт, обладающий свойствами самостоятельных правоотношений и в силу этого непосредственно создающий препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов граждан или юридических лиц либо незаконно возлагающий на них какую-либо обязанность. С другой стороны, необходимым элементом субъективного права, определяющим заинтересованность лица в обращении в суд, является возможность восстановления нарушенного права такого лица путем возложе-

---

<sup>1</sup> См. например: Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 373; Приказ ФНС России от 22.08.2017 г. № ММВ-7-17/617@ (ред. от 06.11.2018 г.) «Об утверждении порядка ведения личного кабинета налогоплательщика» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2017 г. № 49257) // СПС «КонсультантПлюс».

ния на административного ответчика конкретной обязанности по устранению допущенного нарушения или препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов административного истца.

Следовательно, мы наблюдаем отличия как в правовых целях этих субъектов, так и в результатах применения процессуальных норм публичного судопроизводства, что находит выражение в ряде практических аспектов — в выборе способа судебной защиты, в формулировках требований административного истца, в распределении бремени доказывания юридических фактов между сторонами публичного спора в судебном порядке и т. д.

Приведем пример: из всех стадий административного судопроизводства наиболее важным (наряду с исполнением судебного акта) является разрешение публичного спора по существу. Частный субъект, обращаясь в суд за защитой, стремится разрешить спор в свою пользу с тем, чтобы добиться исполнения требований исполнительного документа. В случае разрешения спора в пользу административного истца, законодатель предписывает суду принять судебный акт с позиции его фактического исполнения — сформулировать конкретную обязанность публичного лица по устранению нарушенного субъективного права (п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ). И в этом случае возложение на публичное лицо конкретной обязанности по устранению нарушенных прав частного лица имеет важное значение для понимания природы интересов обеих сторон — общего и различного в ней — иными словами, для корректного применения инструментальных возможностей закона. Так, на стадии исполнения решения по административному делу в пользу частного лица у публичного субъекта (должника в рамках исполнительного производства) объективно наступают неблагоприятные юридические последствия, но это не относится к его материально-правовому интересу как таковому. Сама постановка вопроса о материально-правовом интересе публичного субъекта будет некорректной. Между тем, взыскатель находит удовлетворение материального интереса в результате фактического исполнения должником решения суда и делает вывод о том, что выбранный им способ защиты оказался верным, поскольку в рамках судебного процесса его (взыскателя) позиция доказана; цель достигнута; правосудие свершилось.

К сожалению, анализ судебной статистики свидетельствует о высоком проценте неисполнения требований исполнительных

документов судов по административным делам со стороны должников — публичных органов и, прежде всего, органов местного самоуправления по вопросам местного значения. Это одна из болевых точек правосудия по административным делам, и эта проблема требует незамедлительного решения. Поможет ли в этом принятие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (законопроект № 1256381–7), сказать пока трудно, поскольку его обсуждение в экспертном сообществе не носит систематического характера. Здесь уместно привести следующую цитату: «Судом контролируется поступление данных сведений и при необходимости направляются соответствующие запросы в орган или соответствующему лицу на предмет исполнения судебного акта, после поступления которых административное дело считается оконченным и подлежит сдаче в архив в соответствии с пунктом 9.3.9 настоящей Инструкции.

9.3.9. ...Административное дело считается оконченным и подлежит сдаче в архив... в случае вынесения судом решения в порядке административного судопроизводства об обязанности соответствующего органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод — после поступления сведений от указанных органов или лиц об исполнении судебного решения...»<sup>1</sup>.

Из смысла приведенной выше выдержки следует, что на суд возложена обязанность лишь контролировать поступление сведений об исполнении судебных актов с целью сдачи административного дела в архив, а не само их исполнение. В то же время общеизвестен тезис о том, что исполнение судебных решений — показатель эффективности деятельности правосудия. Правосудие считается свершенным не столько, когда оценка содеянного соответствует внутреннему убеждению суда, сформированному на основе судебного исследования доказательств, но когда фактически выполнено судебное постановление.

---

<sup>1</sup> Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29.04.2003 г. № 36 (ред. от 21.10.2019 г.) «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде» // СПС «КонсультантПлюс».

В связи с этим возникает вопрос: должна ли находиться в зоне пристального внимания суда стадия административного судопроизводства, связанная с исполнением решения суда по административному делу (причем не только по формально-процессуальным основаниям)? Думается, ответ в данном случае должен быть утвердительным. Однако критический анализ полномочий суда на этой стадии судебного процесса свидетельствует о наличии некоторых организационно-правовых пробелов. В такой ситуации говорить о «тотальном контроле» и о полной включенности суда в процесс исполнения судебного решения, увы, не приходится. Впрочем, этот вопрос — тема для отдельного, самостоятельного исследования, хотя на сегодняшний день исполнением решений судов по административным делам отечественные правоведа интересуются мало.

Различие оснований и характера интересов сторон публичного спора очевидно. Это касается, как было указано выше, не только необходимости административного судопроизводства (как специфической категории), но и его целесообразности.

По сути, необходимость и целесообразность субъектов в административном судопроизводстве — это две стороны одной медали. Их рассмотрение в статике (отдельно друг от друга) и в динамике (во взаимодействии) позволяет выявить предписания законов, определяющие полномочия публичных субъектов. По нашему мнению, одна из главных проблем правосудия по административным делам — это отсутствие четкого установления полномочий субъектов публичной власти. Суд пытается разрешить эту проблему в рамках каждого отдельного административного дела. Вместе с тем целый ряд существенных факторов — качество правовой регламентации полномочий власти; их соотносимость, сопряжение и непротиворечивость; деформация профессионального сознания должностных лиц, влияющая на их взаимоотношения с гражданами, и т. д. — в ряде случаев упускаются из внимания.

Целесообразность в административном судопроизводстве — это всегда проявление определенных поведенческих моделей субъектов публичной сферы. Причем для каждого из субъектов цель (должное) всегда носит ценностный характер. Поэтому так же, как понятие ценности (в силу личного интереса или в силу закона) может у субъектов различаться, понятие целесообразности у них столь же нетождественно.

Для административных истцов цель обращения в суд при защите своих прав — это своевременное получение конкретно-



индивидуальной государственной услуги в сфере правосудия. В этом проявляется субъективный интерес обращения в суд. Для административных ответчиков участие в административном судопроизводстве обусловлено требованием законодательства и позицией суда (ч. 1 ст. 43 КАС РФ).

Целевая установка на участие в административном судопроизводстве публичного субъекта проявляется по-разному — например, в исполнении формально определенной обязанности доказывания законности оспариваемого решения, действия (бездействия) публичного субъекта в пределах полномочий, предоставленных ему законом. Это существенное обстоятельство свидетельствует не только об отличиях публичного процесса от частного (гражданского судопроизводства), но и во многом предreshает процессуальные действия суда.

Подводя промежуточный итог, отметим: опираясь на инструментальный (ценностно-функциональный) анализ, можно выявить характер целей и содержание интересов сторон в рамках административного дела, а значит, эффективно реализовать основополагающие принципы публичного процесса (ст. 6 КАС РФ). Кроме того, такой подход позволяет не только разграничить частные и публичные интересы сторон, но также исключить из спорных публичных отношений материально-правовой интерес органа власти как таковой. Глава 22 Кодекса об административном судопроизводстве РФ указывает, что суд не предоставляет административному ответчику возможности по защите материально-правовых интересов, то есть эти интересы находятся вне правового поля публичного спора. У органа власти в правовом смысле имеются подобные интересы только в гражданском судопроизводстве.

В этой связи актуализируется вопрос о поиске баланса частных и публичных интересов в рамках публичного судопроизводства. Баланс частных и публичных интересов проявляется в судебном процессе по-разному: например, в основаниях и в предмете административного иска; в основаниях возражений административного ответчика; в судебных актах, как промежуточных, так и итоговых; в основаниях прекращения административного судопроизводства; в медиации<sup>1</sup>; в обстоятельствах исполнения судебных решений — как добровольно, так и принудительно (исполнительное производство).

---

<sup>1</sup> Ст. ст. 137–137.7 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021 г., с изм. от 15.07.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

С практической точки зрения поиск сопряжения частных и публичных интересов — особая процессуальная задача, которую суд призван решать всегда и в любом случае. Об этом, в частности, свидетельствует системный анализ норм административного права, правовых позиций Конституционного Суда РФ, разъяснений пленумов Верховного Суда Российской Федерации, а также углубленное изучение сущности таких институтов категорий, как «процессуальная активность суда» и «полномочия суда апелляционной инстанции» в административном судопроизводстве.

В отличие от гражданского судопроизводства, процессуальная активность суда в административном судопроизводстве имеет иную правовую природу и цель. В качестве одного значимого критерия процессуальной активности суда можно использовать позиции Конституционного Суда РФ, указывающие на недопустимость произвольности оценок доказательств по делу и установление только формальных условий применения нормы права (постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2003 г. № 12-П, от 12.07.2007 г. № 10-П).

Пункт 7 статьи 6 Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации предписывает осуществлять правосудие по административным делам в соответствии с принципом состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда<sup>1</sup>.

В пункте 24 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020 г.) разъяснено, что доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 КАС РФ). Указанный принцип выражается, в том числе в принятии предусмотренных Кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (часть 1 статьи 63, части 8, 12 статьи 226, часть 1 статьи 306 Кодекса)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ. закон.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020 г.) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Особый интерес представляют нормы части 3 статьи 62 указанного Закона: обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связывается основаниями и доводами заявленных требований по отдельным категориям административных дел<sup>1</sup>.

Принцип процессуальной активности суда по административным делам усматривается и на стадии апелляционного обжалования решения суда. По этому поводу уместно привести разъяснения, содержащиеся в п. 29 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 11.06.2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции». Пленум Верховного Суда РФ отмечает, что при удовлетворении требований об оспаривании решений, действий (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, судом первой инстанции не разрешен связанный с их удовлетворением вопрос о необходимости принятия административным ответчиком каких-либо решений, совершения каких-либо действий в целях устранения нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца либо препятствий к их осуществлению, данный вопрос может быть разрешен судом апелляционной инстанции в апелляционном определении об изменении обжалованного решения (пункт 1 части 3 статьи 227, пункт 2 статьи 309 КАС РФ)<sup>2</sup>.

Таким образом, признавая в судебном порядке незаконным решений, действий (бездействия) публичного органа (принцип необходимости), суд должен определить последствия указанного вывода, сформулировать конкретные обязанности административного ответчика применительно к обстоятельствам административного дела. Это обстоятельство является принципиаль-

---

<sup>1</sup> См. указ. Закон.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.06.2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» // СПС «КонсультантПлюс».

ным для понимания того, каким образом возможно достижение баланса интересов в публичном споре.

При решении описанной выше процессуальной задачи особенность полномочий суда апелляционной инстанции по административным делам проявляется не только в указанном выше обстоятельстве.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объеме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 КАС РФ).

В этой ситуации Пленум Верховного Суда РФ был вынужден объяснить судам, в чём заключается процессуальный смысл словосочетания «в полном объеме». Так, в п. 79 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020 г.) указывается, что суд апелляционной инстанции осуществляет проверку судебных актов по апелляционным (частным) жалобам и представлениям, а не полное повторное рассмотрение административного дела по материалам суда первой инстанции.

Подводя итог, можно сказать, что в данной статье рассмотрены лишь исходные начала для исследования проблемы поиска судом баланса частных и публичных интересов в спорных отношениях граждан с властью (пример — медиация в публичном споре). Причем ориентиром для правоведа в этой связи должны выступать положения Конституции Российской Федерации, указывающие на то, что реальная государственная защита прав гражданина в публичных спорах с властью (в том числе в рамках административного судопроизводства) — базовый критерий устойчивости всей государственно-политической системы нашей страны.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 30.04.2021 г., с изм. от 15.07.2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 г. № 36 (ред. от 17.12.2020 г.) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11.06.2020 г. № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29.04.2003 г. № 36 (ред. от 21.10.2019 г.) «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 г. № 373.
7. Приказ ФНС России от 22.08.2017 г. № ММВ-7-17/617@ (ред. от 06.11.2018 г.) «Об утверждении порядка ведения личного кабинета налогоплательщика» (зарегистрировано в Минюсте России 15.12.2017 г. № 49257) // СПС «КонсультантПлюс».
8. Сарпекоев Р.К. Конституционно-правовое регулирование административной юстиции в государствах-членах евразийского экономического союза (сравнительно-правовое исследование) // Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2021. С. 4.



BRIEF

---

**ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE AS A PROTECTION INSTRUMENT FOR EVERYBODY: ON INTERRELATION BETWEEN PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS**


**Sachkov A. N.,**

*Rostov Regional Court Judge, Candidate of Laws, Associate Professor,  
Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *This investigation concerns a nontraditional (within the Russian world of law) interdisciplinary problem of the instrumental value of administrative court procedure in search of a balance of interests in people's disputes with the public authority both with regard to its statement and from the perspective of the methodology of its legal solution.*

**Key words:** *public justice; administrative court procedure; “goal-means-result”; “interests-possibilities”; public dispute; search for and criteria of balance between private and public interests; legal suit stages.*





# Роль современных государств в охране окружающей среды (сравнительно-правовой аспект)

**Боголюбов С. А.,**

доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки Российской Федерации,  
научный руководитель отдела экологического  
и аграрного законодательства

Института законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве Российской Федерации,  
г. Москва, Россия

УДК 336.146

**Аннотация.** Внесение в Конституцию Российской Федерации в 2020 году поправок демонстрирует повышение роли государства и его органов в обеспечении экологического благополучия. Поэтому в целях повышения действенности российских требований растет интерес к регулированию и выполнению природоохранных функций зарубежных стран.

Изучение ответственности различных зарубежных государств, связанной с реализацией экологических требований, позволяет учитывать их в отечественной практике защиты окружающей человека среды от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности. Государства все активнее берутся за координацию охраны окружающей среды и организацию рационального природопользования.

Сама природная среда, необходимая человеку, определяется в законодательстве зарубежных государств по-разному, предполагая в последующем дифференцированные эффективные правовые формы и средства защиты экосферы от деградации.

**Ключевые слова:** социально-экономическое развитие; поощрение государством планирования экологических мероприятий; взаимодействие публичных органов во всенародном деле охраны природы.

**В**несение в Конституцию Российской Федерации в 2020 году поправок, демонстрирующих повышение роли государства, его органов в обеспечении экологического благополучия обуславливает интерес к природоохранным функциям зарубежных стран, и пренебрегать этим опытом в контексте активизации, повышения действенности российских конституционных требований нельзя.

Обострение экологических вызовов и угроз глобального масштаба приводит к большему сосредоточению внимания общественности и исследователей, как в России, так и за рубежом, на законодательных механизмах охраны окружающей среды, организации рационального природопользования.

В сфере экологии на содержание и формы регулирования деятельности государства, его взаимодействие с обществом влияют величина и состояние природных ресурсов, значение их для жизни, благосостояние населения страны, уровень эколого-правового сознания граждан и должностных лиц, отношения власти и населения, уровень экологического правопорядка и законности, степень правоприменения и соблюдения конституционных норм-принципов.

В государственно-правовом строительстве целесообразно изучать положительные и отрицательные наработки осуществления ответственности государств за реализацию экологических требований, учитывать их в отечественной практике, наращивать цивилизованные, апробированные способы защиты окружающей среды от негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности.

Изучение любых феноменов подразумевает выстраивание соответствующего терминологического аппарата. Сама природная среда, необходимая человеку, определяется (именуется) в конституциях зарубежных государств по-разному, предполагая в последующем дифференцированные правовые формы ее облагораживания, сохранения, защиты от деградации.

В Португалии, например, провозглашается право граждан жить в человеческой, здоровой среде в условиях экологического равновесия; в Молдавии — право на экологически безопасную для жизни и здоровья среду, на безопасные продукты питания, предметы быта; в Норвегии — на охрану природной продовольственной продукции и на ту окружающую среду, которая сохраняет здоровье; в Анголе — право на благоприятную и неза-

грязненную окружающую среду; в Бразилии — на экологически сбалансированную окружающую среду, пригодную для общего использования народом и необходимую для высокого качества жизни. В Иране закон регламентирует окружающую среду, в которой должна проходить общественная жизнь, развитие будущих поколений; в Финляндии установлено право на среду обитания, здоровую окружающую среду, жизненную среду (причем в последнем случае «жизненная среда» шире «природной»). В Кыргызстане единая экологическая система выступает основой жизни и деятельности народа этой страны (не часто среда обозначается как экологическая; может быть, это и есть ее искомое определение, подходящее для замены различных синонимов по поводу и вокруг природы).

В ряде государств их экологическая роль обуславливается более общими категориями: так, согласно Конституции Центральноафриканской Республики, народ сознает, что только строгое и прозрачное управление публичными делами и окружающей средой может обеспечить гармоничное, рациональное и устойчивое развитие. В Хорватии к высшим ценностям конституционного строя отнесены не только свобода, равенство, национальное равноправие, миротворчество, социальная справедливость, уважение прав человека, неприкосновенность собственности, но и охрана природы и окружающей среды. В Анголе принимаются природоохранные меры в рамках устойчивого развития и уважения прав будущих поколений. Публичные власти Польши должны, согласно Конституции, проводить политику, обеспечивающую нынешнему и будущим поколениям экологическую безопасность. В Конституции Кыргызской Республики провозглашается, что народ Кыргызстана исходит из заветов предков жить в мире и согласии, в гармонии с природой.

Природоохранный статус государств нередко увязывается с преемственностью поколений населения страны. Так, в Конституции Германии устанавливается, что государство, сознавая ответственность перед будущими поколениями, защищает естественные основы жизни (государству вменяется обязанность охранять природные памятники, заботиться о сохранении ландшафтов, что было закреплено еще в Веймарской Конституции 1919 г.). По Конституции Норвегии природные ресурсы должны находиться под длительным, постоянным наблюдением для существующего поколения, чтобы заботиться об этом также и для



потомков, охранять право будущих поколений на них. Египетское государство обязано охранять право будущих поколений на природные ресурсы.

В преамбуле Конституции Российской Федерации сказано: многонациональный народ исходит из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. Благородный замысел об охране посредством государства природы не только для существующего, но и для последующих поколений часто находит продолжение в национальном природоохранном законодательстве, однако, по данным социологических опросов и результатам иных систематических панельных исследований, эта инициатива не получает пока должного отражения в реальной жизни, где главенствуют не столько мечты о будущем, сколько тревога о материальном настоящем, тем более в условиях пандемии и санкционной войны.

При этом важность налаживания взаимодействия государственных структур, публичных властей, граждан, общественных объединений для оздоровления природы очевидна. В Бразилии обязанность защищать и сохранять среду для блага живущих и будущих поколений возлагается на органы государственной власти и на общество, в котором любой гражданин является законной стороной в процессе защиты экосферы и имеет право добиваться аннулирования акта, наносящего ущерб общественному достоянию, собственности организации, окружающей среде, культурному и историческому наследию. По Конституции Лаоса все органы и граждане обязаны защищать окружающую среду и природные ресурсы. В Республике Корея государство, граждане принимают все меры по защите окружающей среды. Словенское государство и местные сообщества заботятся о сохранении природного, культурного наследия.

Правовой характер приобретает разработанный и принятый тридцать лет назад Индийский план действий в отношении охраны реки Ганг — «реки жизни», предполагающий создание центрального управления по очищению вод реки, сокращению промышленного, бытового и иного антропогенного загрязнения. Индия, таким образом, стала первой страной, где за крупной рекой признается право на самостоятельное правовое существование и обращение за защитой в суд. Пока эта инициатива представляется популистской, но, может быть, с учетом традиций индуизма, особенностей менталитета жителей этой страны, такой

шаг окажется вкладом в развитие статуса природных объектов, обеспечения их федеративным государством.

Анализ законодательного регулирования природоохранной деятельности государств свидетельствует об их незаменимой роли в этой важнейшей сфере общественной жизни, которая имеет общенациональное значение.

В Гватемале национальным интересом объявлено сохранение, защита и улучшение природного достояния нации; государство в этой стране призвано работать над созданием национальных парков, естественных резерваций и заповедников. В Узбекистане природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию, охраняются государством. В Панаме использование невозобновляемых природных ресурсов регламентируется таким образом, чтобы избежать возникновения социально-экономического, экологического ущерба.

Конституционное законодательство зарубежных стран не только провозглашает конкретные экологические задачи, но и зачастую определяет процедуры, гарантии их осуществления. В Мексиканских Соединенных Штатах объявляются недействительными все отчуждения земель, вод, пустошей, принадлежащих поселкам, фермам, группам, общинам, осуществленные политическими руководителями, губернаторами, судьями, другими местными органами власти, а также сделки, продажи в нарушение положений законов по данному вопросу, в результате которых были незаконно заняты, захвачены земли общего пользования, — государство разрабатывает меры для быстрого, справедливого разрешения споров с целью гарантировать правовую охрану общинных земель, мелкой частной собственности.

В Таиланде соответствующей защите подвергается право человека участвовать наравне с государством, сообществами в сохранении, использовании природных ресурсов, биологического разнообразия, в защите, поддержании качества окружающей среды для обычного и последовательного выживания в окружающей среде, которая не опасна для его здоровья и надлежащих условий. Любой проект или деятельность, которые могут серьезно затронуть качество окружающей среды, природных ресурсов и биологического разнообразия, не должны разрешаться, если их воздействие на качество окружающей

среды, на здоровье людей в сообществах не были изучены и оценены, и если не были организованы консультации с ответственностью, заинтересованными сторонами, и если до начала осуществления такого проекта не было получено мнение независимой организации, состоящей из представителей частных экологических организаций, учреждений здравоохранения, высшего образования, проводящих исследования в области окружающей среды. В Таиланде право сообщества подать иск в отношении органа власти, правительственного учреждения, государственного предприятия, органа местного самоуправления или иного органа государственной власти, являющегося юридическим лицом, для понуждения их к выполнению своих обязанностей подлежит защите.

Ангола принимает необходимые меры для охраны окружающей среды, флоры и фауны на всей национальной территории для поддержания экологического равновесия, корректного территориального размещения занимающихся теми или иными видами экономической деятельности, для рационального использования, разработки природных ресурсов.

Гражданин Анголы индивидуально или при посредстве объединения, выражающего особенные интересы, имеет право в случаях и на условиях, установленных законом, подавать в суд иск, который нацелен на отмену актов, наносящих ущерб здравоохранению, общественному достоянию, окружающей среде, качеству жизни, другим коллективным интересам. В Словении государство заботится о сохранении природных богатств, культурного наследия, создает условия для гармоничного развития цивилизации, культуры, охраны окружающей среды.

Координируя иные аспекты социально-экономического развития, государства руководят всенародным делом охраны природы. Так, в соответствии с положениями Конституции Индонезии земля, воды (включая природные богатства, которые находятся в них) принадлежат государству и должны использоваться по возможности более полно для роста благосостояния народа; функционирование национальной экономики должно осуществляться на основе экономической демократии, поддерживающей принципы преемственности, экологической безопасности, самодостаточности, сохранения баланса в развитии. В Румынии государство должно обеспечивать эксплуатацию природных ресурсов с учетом национальных интересов,

восстановления и охраны окружающей среды, сохранения экологического равновесия, создания условий, необходимых для повышения качества жизни.

Обращает на себя внимание конституционная защита суверенитета государства в отношении природных ресурсов в Иране, где декларируется преследование лиц, незаконно присвоивших общественное достояние. Кроме того, имеют место выделение в отдельную категорию общественной окружающей среды, запрет причинения непоправимого ей вреда; запрещение любого договора, который привел бы к установлению иностранного господства над природными, экономическими ресурсами, культурой, другими сферами жизни.

Государству присущи планирование, прогнозирование, предвидение экологической обстановки, отражающейся на благосостоянии граждан. По Конституции Анголы планирование имеет целью содействие устойчивому и гармоничному развитию страны, справедливому распределению национального дохода, сохранению окружающей среды и качеству жизни граждан. Вьетнам осуществляет единое управление землями в соответствии с законами и планом развития страны. Республика Корея охраняет природные ресурсы, утверждает необходимые планы для их сбалансированной разработки, использования. В Камбодже государство защищает окружающую среду, поддерживает баланс богатства природных ресурсов, обеспечивает на четкой плановой основе управление землей, водой, воздухом, ветром, геологией, экологической системой, шахтами, энергией, нефтью, газом, скалами, песком, драгоценными камнями, лесами, лесными продуктами, дикими животными, рыбой, водными продуктами.

В КНДР только государство, обладая всеми природными ресурсами, принимает меры по защите окружающей среды (ставя в приоритет именно их, а не производственную сферу); по сохранению и развитию природной среды, предотвращению ее загрязнения в целях обеспечения населения благоприятной окружающей средой, достойными условиями труда.

Обязанность государств по своевременному предоставлению полной экологической информации служит лучшему исполнению их природоохранных целей (скажем, согласно Конституции Латвии государство защищает право каждого на жизнь в благоприятной среде путем предоставления сведений о ее состоянии,

заботы о ее сохранении, улучшении). Обеспечение граждан сведениями о принятии и исполнении природоохранных решений предусматривается и конкретизируется в ряде стран.

Меры, гарантирующие рациональное использование фауны, флоры, земель, вод, предотвращение незаконного их присвоения, а также их сохранение, обновление, стабильность, вырабатывает, финансирует и применяет Государство Панама: причем все жители страны обязаны содействовать такому вектору социально-экономического развития, который позволял бы предупреждать загрязнение природы, сохранять в ней равновесие, не допускать разрушения экосистем. Другой пример: полный, постоянный суверенитет Республики Чад распространяется на все национальные природные богатства для благосостояния всего национального сообщества. В целом, возложение на единую публичную власть, систему ее органов ответственности за мероприятия в области охраны окружающей среды, рациональное природопользование представляется весьма перспективным. В Республике Чад, о которой говорилось выше, государство и децентрализованные территориальные коллективы обязаны контролировать охрану окружающей среды. Португальское государство обязано через собственные органы, а также опираясь на народную инициативу, поддержку, для обеспечения права на окружающую здоровую среду в условиях устойчивого развития, способствовать приданию экологической направленности различным сферам политики. В Марокко государственные учреждения и местные органы власти призваны способствовать мобилизации всех доступных ресурсов для обеспечения всех граждан Марокко правами на чистую воду и здоровую экологию (кстати, норма о принятии в государстве надлежащих природоохранных мер присутствовала и в ст. 18 Конституции РСФСР 1978 г.).

Экология тесно связана с экономикой. Грузинское государство в соответствии с экологическими и экономическими интересами общества обеспечивает охрану окружающей среды, рациональное природопользование (в Конституции Грузии экологические интересы поставлены раньше экономических). Болгария обеспечивает охрану, воспроизводство окружающей среды, поддержание живой природы в ее разнообразии, разумное использование природных ресурсов страны. Правительство Монголии принимает меры по охране окружающей среды, рациональному

использованию природных богатств, их восстановлению. В Словакии государство заботится об экономном использовании природных ресурсов, экологическом равновесии, действенной заботе об окружающей среде.

По Конституции Республики Польской — Речи Посполитой, государство должно обеспечивать защиту естественной окружающей среды в соответствии с принципами жизнеспособного развития. Охрана окружающей среды в Польше является обязанностью публичных властей, которые должны поддерживать действия граждан, направленные на охрану, улучшение состояния окружающей среды; предупреждать негативные для здоровья последствия деградации окружающей среды.

КНР принимает меры по охране, оздоровлению окружающей среды, предотвращая ее загрязнение и другие нарушения, формирующие основы экологической политики. Китайские власти призывают к экоцивилизационному строительству «красивого Китая» с учетом традиций, своеобразия подходов к охране окружающей среды и природопользованию. Это проявляется в чувствах коллективизма, в мобилизации населения на охрану природы в условиях развития промышленности, поощрении участия граждан и трудовых коллективов в борьбе с экологическими правонарушениями.

В соответствии с Конституцией Филиппин государство защищает, поощряет право народа на сбалансированную и здоровую экологическую среду с учетом сохранения природной гармонии. Азербайджанское государство охраняет природу, гарантирует сохранение экологического баланса. Туркменистан ответственен за сохранность природной среды, государство здесь осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты, улучшения условий жизни, охраны и восстановления окружающей среды. Кабинет министров Туркменистана обеспечивает рациональное использование, охрану природных ресурсов. Республика Таджикистан гарантирует эффективное использование природных ресурсов в интересах народа, принимает меры по оздоровлению окружающей среды.

Арабская Республика Египет в контексте своей Конституции охраняет и расширяет площадь сельскохозяйственных земель, устанавливает уголовную ответственность за посягательство на законные земельные правоотношения, повышает уровень

жизни населения сельскохозяйственных районов, защищает их от рисков в сфере окружающей среды, охраняет рыбные ресурсы, поддерживает лиц, занимающихся рыболовством, разрешая им осуществлять эту деятельность без ущерба для экологической системы. Поскольку природные ресурсы Египта принадлежат народу, он сохраняет, эффективно использует и, не вправе истощать их. Охране подлежит также река Нил, которую народ Египта должен рационально использовать, воздерживаясь от ее истощения и загрязнения; защищаются законом также подземные воды и в целом принимаются меры для обеспечения необходимой водной безопасности.

В целях преодоления обостряющихся глобальных проблем экологии распространение суверенной государственной власти на экологические отношения должно осуществляться в соответствии с национальными законами, международным правом в интересах жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституции государств Азии в 3-х т. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, зам. отв. ред. В.И. Лафитский. М.: ИЗиСП-НОРМА, 2010; Конституции государств Европы в 3-х т. / под ред. Л.А. Окунькова. М.: ИЗиСП-НОРМА, 2001.
  2. Конституции государств Америки в 3-х т. / отв. ред. Т.Я. Хабриева, зам. отв. ред. В.И. Лафитский. М.: ИЗиСП-НОРМА, 2006.
  3. Конституции государств Африки и Океании / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: ИЗиСП, 2018. Т. 1. С. 832.
  4. Конституции государств Африки и Океании: сб. трудов / под ред. Т.Я. Хабриевой. — 944 с. М.: ИЗиСП, 2018. Т. 1. С. 78–82.
  5. Конституции зарубежных стран/сост. Дубровин В.Н. М.: Юрлитинформ. 2001; Экологические положения конституций/под ред. Е.А. Высторобца, Е.Н. Абанина, С.А. Боголюбова, Н.Р. Камынина и др. М. — Уфа: МИРМП ОС, Центр интерэкоправа. 2012.
  6. Право и экология/отв. ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: ИЗиСП — ИНФРА-М, 2014. С. 313–315.
  7. Фицай Д.А. Способы защиты экологических прав граждан России и Китая. Дисс. канд. юр. наук. Проект. М.: ИЗиСП, 2022.
- Экологические императивы в законах и жизни / сост.: С.А. Боголюбов, Н.Р. Камынина, Н.В. Кичигин, Т.Ю. Машикова). М.: МИИГАиК, 2019.



BRIEF

---

**THE ROLE OF FOREIGN STATES  
IN ENVIRONMENTAL PROTECTION**

**Bogolyubov S. A.,**

*Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation,  
Scientific director of the Department of Environmental and Agricultural  
legislation of the Institute of Legislation and Comparative  
Legal Studies under the Government of the Russian Federation,  
Moscow, Russia*

**Abstract.** *Amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020 demonstrate the increasing role of the state and its bodies in ensuring environmental well-being. Therefore, in order to increase the effectiveness of Russian requirements, there is a growing interest in regulating and performing environmental functions of foreign countries.*

*The study of the responsibility of various foreign states for the implementation of environmental requirements allows them to be taken into account in the domestic practice of protecting the human environment from the negative impact of economic and other activities. States undertake the coordination of environmental protection and the organization of rational use of natural resources.*

*The natural environment itself, which is necessary for a person, is defined in the legislation of foreign countries in different ways, assuming subsequently differentiated effective legal forms and means of protecting it from degradation.*

**Key words:** *socio-economic development; encouragement by the state of planning environmental measures; interaction of public bodies in the national cause of nature protection.*







# Предмет экологического права в конституционно-правовом измерении: вопросы содержания, структуры и терминологии

Алимов Д. А.,

доцент кафедры конституционного и муниципального права  
ФГБОУ ВО «РГЭУ (РИНХ)», кандидат юридических наук,  
г. Ростов-на-Дону, Россия

УДК 349.6

**Аннотация.** В статье рассматриваются дискуссионные вопросы, затрагивающие предмет экологического права, а также основные проблемы в сфере специальной экологической терминологии, производные от неоднородного понимания системообразующих характеристик всей системы эколого-правовых отношений. Автор обращает внимание на отсутствие в современной юридической науке и практике единого отношения к самой идее обособления всего блока экологических норм и выделения экологического права в качестве самостоятельной отрасли. По мнению автора, аналогичные вопросы актуальны и в отношении подотраслей современного экологического права. Также анализируются особенности конституционного и законодательного закрепления эколого-правовой проблематики, а также последствия конституционной реформы 2020 года для данной сферы правового регулирования. Автор делает вывод о различном подходе к пониманию экологической проблематики на формально-юридическом, общетеоретическом и образовательном уровнях, а также о ограниченном понимании института экологической безопасности, без учета идеи рационального природопользования.

**Ключевые слова:** конституционные поправки; Конституция РФ; охрана окружающей среды; природоохранное право; природопользование; природоресурсное право; экологическая безопасность; экологическое право; экология.

**В**опрос о предмете экологического права до сих пор остается дискуссионным. Основная проблема, на наш взгляд, лежит не только в плоскости понимания самого термина «экология» и категорий, с ним связанных, применительно к специальным сферам правового регулирования, но и в плоскости, имеющей место разобщенности всего блока соответствующего законодательства, как на концептуальном, так и на категориальном уровнях. В первую очередь, остановимся на терминологических и понятийных разночтениях в обозначенной сфере правового регулирования.

Надо сказать, что сам термин «экология» в его буквальном прочтении означает «наука о доме». Долгое время термин «экология» употреблялся в контексте природоохранной проблематики, затем к нему была добавлена и природоресурсная проблематика. Однако в последнее время мы столкнулись с ситуацией использования категории «экология» в его изначальном, максимально широком значении. Стремительное наступление цифровой цивилизации сделало актуальным использование такой категории, как «экосистема», применительно к сфере цифровых и коммуникационных технологий, что нашло свое подтверждение и на уровне отечественного законодательства. Так, в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» термин «экосистема» употребляется в различных смыслах: «цифровая экосистема...», «цифровая экосистема Северного морского пути» и «экосистема озера Байкал». Однако это не самая главная проблема современного правового терминологического аппарата. С сожалением отметим, что термин «экология» не имеет единого правового понимания ни на уровне современного законодательства, ни на уровне деятельности органов публичной власти.

Один из основных вопросов, на который современная юриспруденция так и не смогла ответить — целесообразно ли вообще выделение экологического права в самостоятельную отрасль права или законодательства, и, если целесообразно, то, какова его структура и система внутренних связей [2]? Одной из частных проблем соответствующего дискурса выступает проблема того, насколько целесообразно объединение природоресурсной и природоохранной тематики в один обособленный блок правового регулирования и насколько такое объединение возможно в рамках термина «экология». В контексте вопроса о предмете экологиче-

ского права данная проблема носит не терминологический, а системообразующий характер. И если на уровне педагогического процесса в подавляющем большинстве случаев природоохранная и природоресурсная тематика объединены в единый учебный курс экологического права, то на уровне научного сообщества единого мнения как не было, так и нет.

В самом общем виде обозначенная ситуация может быть представлена следующим образом: в первом случае природоохранная тематика рассматривается как самостоятельная и самодостаточная, а понятия «охрана окружающей среды (природоохранное право)» и «экология (экологическое право)» употребляются как синонимичные; во втором случае природоресурсная и природоохранная тематика объединяются под эгидой «экологического права» и рассматриваются как элементы его сложно-составной структуры. Одновременно природоресурсное право делится на составляющие его подотрасли: земельное, водное, лесное и т. д. Как мы уже отметили, в образовательном процессе в большинстве случаев утвердился именно такой подход, что не исключает возможности отдельного преподавания учебных дисциплин, основанных на подотраслях природоресурсного права. Вопрос о том, насколько «самостоятельны» данные подотрасли и можно ли их одновременно рассматривать в качестве относительно независимых отраслей права (законодательства) остается открытым и активно обсуждаемым [3]. И если в рамках отдельных отраслей законодательства земельное, лесное, водное и другие подотрасли вполне обоснованно рассматриваются как части природоресурсного права, то в рамках особенной части экологического права соответствующие блоки законодательства, характеризующие отдельные компоненты природной среды, рассматриваются с точки зрения и природоохранных, и природоресурсных аспектов.

Экологическое право, как комплексная отрасль права, включает в себя целый блок законодательства, касающийся юридической ответственности в соответствующей сфере. При этом в Уголовном кодексе РФ соответствующая глава носит название «Экологические преступления», а в Кодексе административных правонарушений — «Правонарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования», а не, например, «Правонарушения в сфере экологии». Одновременно заметим, что внимательный анализ соответствующих статей УК наглядно демонстрирует тот

факт, что охваченной оказывается не только природоохранная, но и природоресурсная тематика, т. е. речь идет о традиционном для образовательного процесса понимании категории «экологическое право».

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит понятие «экологическая безопасность», которое представлено исключительно в природоохранном ключе. Аналогичные соображения можно высказать в отношении самого термина «экология» и его производных в тексте данного закона. В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года «экология» и ее производные также используются в природоохранном контексте. В классификаторе правовых актов соответствующий блок носит название «природные ресурсы и охрана окружающей природной среды», а термин «экология» и его производные употребляются в контексте природоохранной тематики. Можно констатировать, что на уровне нормативно-правовых актов единого понимания термина «экология» нет, однако в большинстве случаев речь идет именно об охране окружающей среды, а не о природопользовании.

Не менее интересно взглянуть на наименование органов власти, осуществляющих управление в данной сфере. Профильное министерство в сфере экологического управления носит название «Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации», т. е. экология рассматривается в значении природоохраны. Интересная ситуация «произошла» с соответствующим комитетом Государственной Думы РФ, который получил название «Комитет Государственной Думы по экологии, природным ресурсам и охране окружающей среды», т. е. собственно экологическая проблематика была выделена в качестве самостоятельной, по задумке авторов, отличающейся от природоохранной и природоресурсной. Что в этом случае следует относить к особой экологической проблематике, не вполне понятно. Видимо, имелось в виду относительное обособление вопросов, касающихся экологической безопасности. В Регламенте Совета Федерации ФС РФ специальный комитет по экологической проблематике не предусмотрен, однако к вопросам ведения Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Совета Федерации относится, в том числе, «использование природных ресурсов, охрана окру-

жающей среды и обеспечение экологической безопасности...». Идея относительной самостоятельности проблемы обеспечения экологической безопасности получила подтверждение на уровне Федерального закона «О безопасности» и Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по экологической безопасности. Аналогичная ситуация наблюдается и в тексте Конституции РФ, в обновленном варианте которой в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (ст. 72 Конституции РФ). В других статьях Основного закона термин «экология» и его производные употребляются в значении «охрана окружающей среды».

По поводу использования в тексте Основного закона специальной «экологической» терминологии можно сделать еще одно замечание. В первоначальном варианте Конституции РФ в соответствии со ст. 71 к предметам исключительного ведения Российской Федерации относились, в частности, «метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени». Долгое время исследователи конституционного текста гадали, по какой причине метеорологическая служба получила такое «странное» соседство, и не произошла ли на этапе подготовки итогового варианта конституционного текста банальная «опечатка»? Можно предположить, что эти предположения оказались правильными. По итогам конституционной реформы 2020 года метеорологическая служба была «заменена» на метрологическую, а собственно метеорологическую службу упомянули чуть позже.

В продолжение темы конституционной реформы обратим внимание еще на ряд обстоятельств, затрагивающих вопрос о предмете экологического права. Ввиду того, что основная концепция конституционно-правовой реформы не предусматривала изменения текста первой и второй главы Конституции РФ, статьи, закрепляющие конституционное право на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ) и обязанность сохранять природу и окружающую среду (ст. 58 Конституции РФ) остались без изменения. Однако обратим внимание на тот факт, что данные конституционные положения сформулированы далеко не самым оптимальным способом. Речь идет о том, что в ст. 42 Конституции РФ говорится об окружающей среде, а в ст.

58 — о природе и окружающей среде, тогда как категория «окружающая среда» уже включает в себя понятие «природа». На наш взгляд, произошло это по причине того, что на момент принятия Конституции РФ единообразное понимание соотношения категорий «окружающая среда» и «природа (природная среда)» отсутствовало. Не случайно название действующего на тот момент Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» плохо сочеталось с его содержанием. Действующий вариант федерального закона этой ошибки в названии избежал. Однако, еще раз отметим, что положения главы второй по экологической проблематике далеки от идеала и останутся таковыми на неопределенно долгий период времени.

Значительной редакции подверглась статья о полномочиях Правительства РФ в экологической сфере. В оригинальной редакции Правительство РФ обеспечивало проведение политики, в том числе в области экологии (ст. 114 Конституции РФ). Теперь политика стала «социально ориентированной» и отныне характеризуется как политика в области охраны окружающей среды. Возможно, что, добавив в соответствующую статью иные эколого-правовые полномочия правительства, законодатель посчитал необходимым внести в текст статьи большую ясность и заявить вместо многозначного термина «экология» термин «охрана окружающей среды». Однако эта логика сработала бы применительно к традициям, сложившимся в образовательном процессе, где «экология» — общее, а «природоохрана» — частное. В тексте же Конституции РФ термин «экология» используется в значении природоохрана, поэтому замена одного термина другим непонятна. Кроме того, вопрос о том, как именно должна выглядеть социально ориентированная политика в области охраны окружающей среды, также остается открытым. Нельзя не заметить, что сочетание терминов «социально ориентированный» и «экология» выглядело бы более предпочтительным.

Статья 72 Конституции РФ предполагает, что к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов относятся административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды. По итогам конституционной реформы 2020 года данные положения остались без изменения, однако, на наш взгляд, соответствующие изменения были бы не лишними. Традицион-

но разграничив предмет экологического права на природопользование и природоохрану, законодатель упомянул не все компоненты природной среды, а лишь часть из них. И если предположить, что атмосферный воздух относится к объектам охраны и охватывается общим понятием «охрана окружающей среды», то неохваченными остаются объекты животного мира и водные биологические ресурсы.

Проблема объектов животного мира как составной части предмета экологического права заслуживает отдельного внимания. Особенности правового регулирования взаимоотношений человека и представителей животного мира, как объектов эколого-правовых отношений, традиционно характеризуются формально-юридической неопределенностью и некоторой двусмысленностью, граничащей с лицемерием, которые производны от самого отношения человека к животным. Каким-либо образом обосновать такое «исключительное» отношение к животным современная юриспруденция не в состоянии, однако в состоянии такое отношение обозначить на уровне законодательства. Так, например, в ст. 137 Гражданского кодекса РФ отмечается, что к животным применяются общие правила об имуществе, однако жестокое обращение с животными, противоречащее принципам гуманности, не допускается. Животные — это «вещи» (ст. 225 ГК РФ, например, относит безнадзорных животных к «бесхозным вещам»), с которыми следует обращаться гуманно. Аналогичные двусмысленные положения можно обнаружить и в Уголовном кодексе РФ в части ответственности за жестокое обращение с животными. Следует отметить, что практически вся проблематика, затрагивающая правовой режим «животных», является очень дискуссионной и даже терминологически далекой от идеальной [1].

В соответствии с Федеральным законом «О животном мире», животный мир — это совокупность живых организмов всех видов диких животных, находящихся в состоянии естественной свободы. От этого домашние или, например, лабораторные животные не перестают быть животными, но под действие законодательства о животном мире не подпадают. В свою очередь отношения в области охраны и использования сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также диких животных, содержащихся в неволе, регулируются другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Таким образом,

часть животных оказалась вне предмета экологического права. Оставив за скобками статьи целесообразность такого законодательного разделения, которое привело бы к тому, что отдельные животные вообще оказались бы вне «официальных» отраслей современного российского права, отметим, что подобная ситуация создает дополнительные сложности методологического характера, в частности в рамках проблемы жестокого обращения с животными.

Остановимся также еще на одной проблеме, которая явилась следствием исключения части животных из предмета экологического права. Конституционная реформа 2020 года обозначила новое полномочие Правительства РФ — формирование в обществе ответственного отношения к животным, которое формально должно распространяться на всех без исключения животных. Для сравнения: Федеральный закон «Об ответственном обращении с животными» на животных, выступающих в качестве объектов экологических правоотношений, не распространяется. Однако, продублировав обозначенное положение в недавно принятом Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ», законодатель отнес его к статье 22 — полномочия Правительства РФ в области охраны окружающей среды и природопользования. Таким образом, круг животных, на которых распространяется действие данного полномочия Правительства РФ, формально был сужен до животных — объектов экологических правоотношений. В итоге, в настоящее время Правительство РФ формально «курирует» только ответственное отношение к диким животным, избегая всех остальных, что, на наш взгляд, не согласуется с изначальной задумкой авторов конституционной реформы.

В заключение сделаем некоторые выводы и обобщения. Отношение к термину «экология» и его производным на формально-юридическом уровне отличается завидным и перманентным непостоянством. Однако всё более традиционным становится понимание соответствующей проблематики в виде суммы трех основных компонентов — природопользования, природоохраны и обеспечения экологической безопасности. При этом сам термин «экология» и его производные используются преимущественно в природоохранном значении, а экологическая безопасность не затрагивает вопросы, например, рационального и стратегически выверенного использования природных ресурсов. На наш взгляд, такое ограниченное понимание экологической безопас-



ности ведет к деактуализации очень важной тематики. С другой стороны, на уровне образовательного процесса, как и в науке, мы соответствующего триединства не наблюдаем. В самом общем виде экологическое право, как правило, представляется как сумма двух (а не трех) слагаемых — природоохраны (права охраны окружающей среды) и природопользования (природоресурсного права). В свою очередь, проблематика экологической безопасности относится к первому блоку (природоохрана), правда, также в усеченном виде. При этом в содержании предмета экологического права экологическая безопасность нередко выделяется в качестве самостоятельного элемента. Вопросы об относительной самостоятельности подотраслей природоресурсной части экологического права также относятся к активно обсуждаемым. Отдельного внимания заслуживает и проблема представителей животного мира как объектов эколого-правовых отношений.

На наш взгляд, проблему неопределенности соответствующей правовой терминологии не следует гиперболизировать. Несмотря на отсутствие единого понимания системообразующих терминов, экологическое законодательство последовательно развивается, а имеющие место разночтения и трудности, производные, в том числе от отсутствия единого Экологического кодекса (соответствующий закон об охране окружающей среды не может служить ему полноценной заменой), достаточно успешно преодолеваются на уровне правоприменения. Однако обозначенные обстоятельства не могут, на наш взгляд, выступать в качестве оправдательных, и современному российскому законодателю следовало бы предпринять необходимые усилия для формирования единого правового подхода ко всему блоку обозначенных проблем.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабинцев И. И., Берзинь О. А., Шлягина Е. Н. Об особенностях определения правового режима животных // *Российский юридический журнал*. 2020. № 2. С. 158–167.
2. Боголюбов С. А., Сулейменов М. К. Экологическое право — интегрированная отрасль. Проблемы теории экологического права. Диалог // *Экологическое право*. 2014. № 4. С. 32–38.
3. Ключанова Л. Г. К вопросу о месте и значении лесного права в правовой системе Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2021. № 4. С. 193–205.



BRIEF

---

**THE SUBJECT OF ENVIRONMENTAL LAW  
IN THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL DIMENSION:  
QUESTIONS OF CONTENT, STRUCTURE AND TERMINOLOGY**


**Alimov D. A.,**

Assoc. Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law,  
Rostov State University of Economics «RINH»,  
Rostov-on-Don, Russia

**Abstract.** *The article discusses debatable issues affecting the subject of environmental law, as well as the main problems in the field of special environmental terminology, derived from a heterogeneous understanding of the backbone characteristics of the entire system of environmental legal relations. The author draws attention to the absence in modern legal science and practice of a unified attitude towards the very idea of separating the entire block of environmental norms and singling out environmental law as an independent branch. According to the author, similar issues are also relevant in relation to sub-branches of modern environmental law. It also analyzes the features of the constitutional and legislative consolidation of environmental and legal issues, as well as the consequences of the constitutional reform of 2020 for this area of legal regulation. The author concludes that there are different approaches to understanding environmental issues at the formal legal, general theoretical and educational levels, as well as a restrictive understanding of the institution of environmental safety, without taking into account the idea of rational nature management.*

**Key words:** *constitutional amendments, Constitution of the Russian Federation, environmental protection, environmental law, nature management, natural resource law, environmental Safety, environmental law, ecology.*





## Отдельные вопросы судебной защиты трудовых прав в контексте устойчивого развития

**Киселева А. В.,**

*доцент кафедры финансового права юридического факультета,  
Южный федеральный университет, кандидат юридических наук,  
доцент, г. Ростов-на-Дону, Россия*

**Черкасов Ю. Ю.,**

*старший преподаватель кафедры финансового права  
юридического факультета, Южный федеральный университет,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 502.131.1

**Аннотация.** В статье предпринята попытка комплексного анализа влияния судебной защиты трудовых прав на достижение целей устойчивого развития.

Авторы позитивно оценивают политический курс Российской Федерации, направленный на достижение целей устойчивого развития, констатируя при этом необходимость дальнейшего совершенствования механизма судебной защиты трудовых прав. По мнению авторов, учет законодателем сформулированной в данном исследовании позиции позволит добиться более эффективного правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** судебная защита трудовых прав; устойчивое развитие; цели устойчивого развития; ESG.

Высшей конституционной ценностью в Российской Федерации является человек, его и права и свободы. Международно-правовые акты в области трудовых отношений исходят из понимания необходимости дополнительного гарантирования трудовых прав наемного работника как слабой стороны правоотношений в сфере труда. Эффективная органи-

зация труда, позитивно влияющая на экономическую систему государства, невозможна без отлаженного правового механизма защиты прав и законных интересов субъектов трудового права.

Институт судебной защиты трудовых прав в современных условиях нуждается в дальнейшем совершенствовании, и осуществляться эти изменения должны с учетом основополагающих документов ООН, регламентирующих цели устойчивого развития (ЦУР) в эпоху антропоцена.

Актуальность рассматриваемой проблематики и целесообразность разработки представленной темы обусловлены необходимостью достижения целей устойчивого развития за счет их гармонизации со сложившимися социальными отношениями во всех сферах жизни общества. При этом общественные отношения выдвигаются на первый план, а совершенствование защиты прав и свобод личности остается одним из государственных приоритетов.

Рассматриваемые вопросы относятся к числу относительно изученных в правовой науке, но комплексных работ, носящих межотраслевой характер, на наш взгляд, всё же недостаточно.

Научная новизна исследования заключается в попытке оценить роль и значение механизма защиты трудовых прав для достижения целей устойчивого развития.

Целью настоящего исследования является выявление основных системообразующих связей и зависимостей между ESG-трансформацией и защитой трудовых прав.

В ходе изучения обозначенной описанной проблематики авторы попытались решить ряд задач: проанализировать статистику основных показателей судебной защиты трудовых прав; определить наиболее зависимые от сферы трудовых отношений цели устойчивого развития; сформулировать собственные предложения, направленные на повышение эффективности механизма судебной защиты трудовых прав.

Теоретическая значимость исследования обусловлена диалектическим анализом прямой зависимости степени защиты трудовых прав и темпов ESG-трансформации. При этом верные, с точки зрения авторов, направления совершенствования механизма защиты трудовых прав представляют несомненный практический интерес в рамках данной научной работы.

В основу методологии исследования положены метод диалектического материализма, метод логического анализа, метод ана-

лиза научной литературы и толкование нормативно-правовых актов.

Для исследователей, предметно занимающихся ESG-повесткой, всегда было очевидно, что в ее центре стоит личность, ее права и свободы, закрепленные в законодательстве, и (что не менее важно!) интересы, которые напрямую законодательством не регулируются и реализация которых пусть и не является прямой обязанностью работодателя, но способна значительно повысить качество управления человеческим капиталом, максимизировать производительность труда. По сути, классиками марксизма и иных экономических теорий всегда признавалось, что снижение издержек производства, повышение его эффективности возможно главным образом за счет увеличения коэффициента полезной деятельности.

Обычно традиционными нормами трудового законодательства невозможно привить работнику максимальную заинтересованность в конечном результате его деятельности. Все трудовоохранные нормы принадлежат работнику в силу «собственного» права. А вот создание неких дополнительных стимулов, не предусмотренных нормами права, формируют у работника позитивный эмоциональный настрой, делают его более лояльным по отношению к работодателю, воспитывают в нём чувство сопричастности общему делу, что в конечном итоге позитивно влияет на результат трудовой деятельности, общее состояние микро- и макроэкономической среды.

Не удивительно, что в современных условиях перманентного внешнего санкционного давления вектор ESG-трансформации смещается в сторону «S». Так, на заседании Правительства РФ 12 марта 2022 года обсуждалась необходимость оперативного мониторинга ситуации на системообразующих предприятиях регионов, важность своевременного реагирования с целью сохранения рабочих мест и защиты человеческого капитала.

По нашему мнению, наиболее тесно со сферой трудовых отношений связаны следующие цели устойчивого развития, закрепленные в соответствующих документах ООН:

1. ЦУР 5. Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек.

2. ЦУР 8. Содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех.

3. ЦУР 16. Содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях.

Следует признать, что в настоящее время проблема гендерного неравенства в области трудовых отношений сохраняет свою актуальность. В соответствии с Добровольным национальным обзором об осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (опубликован в 2020 году) считается, что в России «вопрос гендерного неравенства в настоящее время... проявляется главным образом в виде более низкой оплаты труда у женщин, а также в невысокой доле женщин на руководящих должностях организаций и стратегических позициях в государственных органах власти» [1]. В большей степени это связано с неравномерностью карьерных позиций и заработных плат сотрудников — мужчин и женщин. По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат), в октябре 2017 года отношение заработной платы женщин к заработной плате мужчин составило 71,7%.

В Российской Федерации провозглашено гендерное равенство прав в области трудовых отношений, одним из аспектов которого является запрет любой формы дискриминации по половому признаку в сфере труда.

Как отмечается в 30-м «Докладе о человеческом развитии 2020», опубликованном Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН): «... для того, чтобы ориентироваться на своем пути в антропоцене, человечество должно развить возможности, представительство и ценности, необходимые для того, чтобы снижать неравенство, стимулировать инновации и развивать культуру рационального управления природными ресурсами. Совместить рост человеческого благополучия со снижением планетарной нагрузки получится лишь в том случае, если равенство, инновации и рациональное управление природными ресурсами будут обладать большим весом при принятии все большего числа решений и станут центральным в определении того, в чем заключается представление о хорошей жизни» [2].

Гендерных исследований в области судебной защиты трудовых прав в РФ в настоящее время практически нет, отсутствует и официальная статистика судебных органов на этот счет.

Особое значение в контексте рассматриваемой проблемы имеет задача 8.8 ЦУР 8 «Защита трудовых прав и содействие обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся». К сожалению, в Добровольном докладе 2020 года задача защиты трудовых прав не раскрывается.

Между тем в настоящее время статистические показатели рассмотрения судебных споров претерпевают существенные изменения. За последние годы произошло заметное снижение количества судебных трудовых споров (с 610 тыс. в 2016 году до 247 тыс. в 2020 году). При этом снижение абсолютного числа трудовых споров в судах произошло на фоне роста абсолютного количества гражданских дел в судах (с 12,8 млн в 2016 году до 21,4 млн в 2020 году). То есть доля судебных трудовых споров в 2020 году снизилась практически в пять раз по сравнению с 2016 годом [3].

За 2020 год рассмотрено 247 624 дел [4] по трудовым спорам (это 1,2% от общего числа рассмотренных судами общей юрисдикции и мировыми судьями гражданских дел). Из них было обжаловано 23 114 (9,3% от общего числа рассмотренных судами трудовых споров), изменено (отменено) 5 500 (23,8% от общего количества обжалованных).

В 2021 году тенденция сохранилась: за первое полугодие 2021 года рассмотрено 109 204 дел по трудовым спорам (это 1% от общего числа рассмотренных гражданских дел).

Данные приведенной статистики могут свидетельствовать о снижении общего количества нарушений трудовых прав работников, о разрешении трудовых споров на досудебных стадиях или снижении эффективности механизма судебного разрешения трудовых споров (в том числе снижении доверия к судебным институтам, снижении квалификации судей, увеличении длительности рассмотрения спора, степени доступности правосудия для широких слоев граждан). Таким образом, в данном контексте верным представляется рассмотрение влияния на эффективность судебной защиты трудовых прав как внешних, так и внутренних факторов в соответствии с Заключением № 11 Консультативного совета европейских судей «О качестве судебных решений» [5].

Сегодня в целях преодоления негативной тенденции остро стоит проблема реформирования механизма судебной защиты трудовых прав в целях повышения его эффективности. Некоторые исследователи (например И. А. Костян, И. К. Пискарева, Б. А. Шеломова [6], В. М. Оробец [7; 8]) рассматривают в каче-

стве одной из таких мер создание специальных трудовых судов, то есть предлагается структурная реформа.

Однако с учетом современных количественных показателей судебных споров и тенденции к их снижению эта мера не может считаться оптимальной. Авторам представляется, что в современных условиях необходима специализация судей, рассматривающих трудовые дела в рамках действующей системы судов общей юрисдикции, а также закрепление звена районных (городских) судов в качестве суда первой инстанции по всем категориям трудовых споров.

Одним из направлений совершенствования судебного механизма рассмотрения судебных споров, по мнению авторов, должно выступать совершенствование процессуального законодательства в части адаптации принципа состязательности применительно к существенным особенностям трудовправовых споров. В частности, речь может идти о смещении бремени доказывания отсутствия нарушения трудовых прав на работодателя в большинстве трудовых споров.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Добровольный национальный обзор об осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (опубликован в 2020 году)*. — URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/dcbc39abeafb0418d9d48c06c958e454/obzor.pdf> (дата обращения: 15.03.2022).
2. 30-й «Доклад о человеческом развитии 2020», опубликованный Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). — URL: [https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020\\_ru.pdf](https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020_ru.pdf) (дата обращения: 15.03.2022).
3. *Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2020 год*. — URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=5671> (дата обращения 15.03.2022).
4. *Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2016 год*. — URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3832> (дата обращения 15.03.2022).
5. *Заключение № 11 Консультативного совета европейских судей «О качестве судебных решений» (ССЖЕ (2008)5) (принято в г. Страсбурге 18.12.2008) // Прецеденты Европейского суда по правам человека / Электронное периодическое издание; учредитель — ООО «Развитие правовых систем». 2014. октябрь. № 6 (06). С. 106–119.*



6. Костян И., Пискарев И., Шеломов Б. О специализированных судах по трудовым делам и Трудовом процессуальном кодексе РФ // *Хозяйство и право*. 2003. № 8. С. 27–41.
7. Оробец В. М. *Трудовая юстиция в зарубежных странах и проблемы ее становления в Российской Федерации*. М.: Изд-во НИИ труда, 2005.
8. Оробец В. М. *Трудовая юстиция в зарубежных странах и проблемы ее становления в Российской Федерации: дис. на соиск. учен. ст. док. юрид. наук*. М., 2006.



BRIEF

---

**SELECTED ISSUES OF JUDICIAL PROTECTION  
OF LABOR RIGHTS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT**

**Kiseleva A. V.,**

*Assoc. Prof. of the Department of Financial Law, Faculty of Law,  
Southern Federal University, Candidate of Legal Sciences,  
Rostov-on-Don, Russia*

**Cherkasov Y. Y.,**

*Senior Lecturer of the Department of Financial Law, Faculty of Law,  
Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *The article examines the impact of judicial protection of labor rights on the achievement of sustainable development goals. The authors positively assess the political course of the Russian Federation aimed at achieving the Sustainable Development Goals. The article demonstrates the need to improve the mechanism of judicial protection of labor rights. The authors have attempted a comprehensive analysis of the impact of judicial protection of labor rights on the achievement of sustainable development goals. Taking into account the formulated position by the legislator, according to the authors, will make it possible to achieve more effective legal regulation of public relations in this area.*

**Key words:** *judicial protection of labor rights; sustainable development; sustainable development goals; ESG.*



# Обеспеченность уголовно-процессуального статуса лиц, вовлеченных в проверку сообщения о преступлении

**Ядрова Д. В.,**

студентка, Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),  
г. Сочи, Россия

УДК 343.1

***Аннотация.** Значительное расширение действий, допускаемых до возбуждения уголовного дела на этапе проверки заявлений и других сообщений о преступлении, существенно затрагивает права и свободы тех лиц, которые вовлекаются в эту проверку. Однако статус этих лиц, можно говорить, практически не определен. Участниками уголовного судопроизводства они не являются, а отсюда попытки законодателя наделить их какими-либо правами со ссылкой на участников процесса являются некорректными. В статье анализируются проблемы надделения вовлеченных в процесс проверки лиц правами, которые бы служили гарантией соблюдения их прав и свобод.*

***Ключевые слова:** проверка; причастность; преступление; участники уголовного процесса; процессуальный статус; защитник; право на защиту.*

Статус, согласно словарю русского языка, — совокупность прав и обязанностей гражданина или юридического лица [1, с. 792]. Следовательно, уголовно-процессуальный статус — это совокупность прав и обязанностей участников уголовного судопроизводства, прописанных и закрепленных в УПК РФ. Раздел II УПК РФ «Участники уголовного судопроизводства» подтверждает именно такое понимание статуса, поскольку в нормах, включенных в этот раздел, детально регламентируются права и обязанности тех субъектов, которые признаются участниками уголовного судопроизводства. Когда же обращаешься к законодательно закрепленному порядку действий на стадии возбуждения уголовного дела, в этом приходится усомниться. Со-

мнения связаны, прежде всего, с этапом проверки сообщения о преступлении.

В части 1<sup>1</sup> ст. 144 УПК РФ предусматривается, что участники проверочных действий имеют следующие права: не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (супруги) и других близких родственников, круг которых определен п. 4 ст. 5 УПК РФ; пользоваться помощью адвоката; обжаловать действия и решения должностных лиц, производящих проверочные действия; заявлять ходатайства о применении мер безопасности.

Этот перечень прав для участников проверки сообщения о преступлении следует признать исчерпывающим, потому как нигде более в законе такие лица не упоминаются и об их правах или обязанностях речь не идет.

В то же время известно, что статус подозреваемого и обвиняемого, которым может стать лицо, в отношении которого проводится проверка, включает в себя право на помощь защитника (п. 3 ч. 4 ст. 46 и п. 8 ч. 4 ст. 47 УПК РФ). Пытаясь наделить аналогичным правом и лицо, подвергаемое уголовному преследованию в стадии возбуждения уголовного дела, законодатель дополнил ч. 3 ст. 49 УПК РФ пунктом 6 (ФЗ от 04.03.2013 № 23-ФЗ). Данный пункт предусматривает участие защитника в уголовном деле с момента начала осуществления процессуальных действий, затрагивающих права и свободы лица, в отношении которого проводятся проверочные действия в порядке, предусмотренном ст. 144 УПК РФ. Однако в этом случае, как справедливо обращают внимание Е. В. Марковичева и В. Ф. Васюков, возникла парадоксальная ситуация, заключающаяся в том, что диспозиция этой нормы переплела две стадии досудебного производства в одно целое. Из содержания ч. 1 ст. 49 УПК РФ следует, что защитник может осуществлять защиту только подозреваемых и обвиняемых, но не лицо, подвергаемое уголовному преследованию в стадии возбуждения уголовного дела, то есть еще до самого возбуждения уголовного дела. [2, с. 43]. Законодатель не выделяет правовой статус лица, в отношении которого проводится проверка в порядке ст. 144 УПК РФ, и не наделяет такое лицо правом на помощь защитника.

Кроме того, в этом случае возникает и такой закономерный вопрос: каким образом следователь (дознатель) может определить, затрагивает ли проверочное действие права и свободы конкретной личности, когда причастность этого лица к преступной деятельности доподлинно еще не известна, она только проверяется? [3, с. 4].

Еще один, как представляется, немаловажный момент в современном регламенте действий на этапе проверки сообщения о преступлении. В стадии возбуждения уголовного дела не предусмотрен порядок назначения защитника за счет государства. Даже при всем желании следователя (дознателя) обеспечить на этом этапе участие защитника по назначению, он этого сделать не сможет, так как УПК РФ такую возможность предоставляет только в отношении подозреваемого и обвиняемого, которые могут появиться только после возбуждения уголовного дела.

В этой связи представляется правильным сформулировать в УПК РФ перечень оснований, которые будут обязательными для следователя (дознателя) при вызове защитника лицам, в отношении которых проводятся проверочные действия. По мнению уже цитировавшихся Е. В. Марковичевой и В. Ф. Васюкова к таким основаниям можно отнести: оформление заявления о явке с повинной; изъятие образцов для сравнительного исследования; назначение экспертизы по основаниям, предусмотренным подпунктами 3, 3.1, 3.2, 5 ст. 196 УПК РФ; истребование документов и предметов, их изъятие в порядке, установленном УПК РФ [2, с. 43]. Ю. Б. Чупилкин дополняет названные основания еще такими, как проведение гласных оперативно-розыскных мероприятий и фактическое задержание лица [4, с. 38; 5, с. 44].

Анализ специальной литературы по заявленной теме позволяет указать и на другие элементы неурегулированности статуса лиц, вовлекаемых в проверку сообщения о преступлении. В частности, остается бесправным лицо, захватываемое на месте предполагаемого преступления и доставляемое в орган дознания [6, с. 27; 7, с. 233–234], никак не прописан личный досмотр такого лица [8, с. 49].

В этой связи позволим себе высказать предложение о необходимости включения в УПК РФ самостоятельной главы с названием «Участники проверки заявлений и сообщений о готовящемся или совершенном преступлении», в которой следует постатейно закрепить статус каждого участника, что позволит устранить существующие противоречия и пробелы действующего законодательства.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. М.: Ридерз Дайджест, 2004. 960 с.*

2. Марковичева Е. В., Васюков В. Ф. Проблемные вопросы возбуждения уголовных дел на современном этапе: монография. М.: Проспект, 2019. 80 с.
3. Николюк В. В., Марфицын П. Г. Участие адвоката на первоначальной стадии уголовного процесса // *Российский следователь*. 2015. № 9. С. 3–5.
4. Чупилкин Ю. Б. Участие адвоката при проведении оперативно-розыскных мероприятий // *Уголовный процесс*. 2018. № 6. С. 32–40.
5. Чупилкин Ю. Гарантии прав лица, задержанного до возбуждения уголовного дела // *Законность*. 2008. № 12. С. 44–45.
6. Цоколова О. Фактическое задержание // *Законность*. 2006. № 3. С. 25–28;
7. Ратъков А. Н. Законы все совершенствуются, а проблемы задержания лиц остаются прежними // *Интеграция таможенной службы Юга России в систему международных отношений: достижения, проблемы, перспективы: материалы научно-практической конференции (Ростов-на-Дону, 17 ноября 2011 г.)*. Ростов-на-Дону: Российская таможенная академия, Ростовский филиал, 2011. С. 229–235.
8. Назаров С. Задержание — «иное» процессуальное действие // *Российская юстиция*. 2003. № 7. С. 48–49.



BRIEF

---

**SECURING THE CRIMINAL PROCEDURAL STATUS OF PERSONS INVOLVED IN THE VERIFICATION OF A CRIME REPORT**

**Yadrova D. V.**,  
student, Sochi branch of the All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia

**Abstract.** A significant increase in the number of actions allowed prior to criminal proceedings at the stage of verifying allegations and other reports of a crime significantly affects the rights and freedoms of those involved in the verification. However, the status of these persons can be said to be almost undefined. They were not participants in criminal proceedings, and it was therefore incorrect for the legislature to grant them any rights by referring to the parties to the proceedings. The article provides analysis of the problems of granting rights to the persons involved in the verification process which would serve as a guarantee of observance of their rights and freedoms.

**Key words:** verification; involvement; crime; participants in criminal proceedings; procedural status; defence counsel; right to defence.



# Личность несовершеннолетнего преступника в уголовном законодательстве России

*Арефинкина Е. Г.,  
зав. кафедрой уголовного права и процесса,  
Сочинский институт (филиал)  
Российского университета дружбы народов,  
к. ю. н., г. Сочи, Россия*

УДК 343.221

**Аннотация.** На практике при исследовании личности несовершеннолетнего преступника возникает немало вопросов, связанных с определением влияния характеристических черт несовершеннолетнего (мировоззрения, системы ценностей, императивов и пр.) на его действия, повлекшие уголовную ответственность. В данной статье дается анализ подходов, связанных с исследованием личности несовершеннолетнего преступника. Автор обосновывает необходимость учета психолого-возрастного портрета несовершеннолетнего в ходе судебного разбирательства в целях избрания судом справедливой и адекватной меры наказания.

**Ключевые слова:** судебное разбирательство; суд; личность преступника; данные, характеризующие личность; обстоятельства, подлежащие установлению; несовершеннолетний.

**И**зучение личности несовершеннолетнего преступника имеет как теоретическое, так и прикладное значение, ведь суд обязан учитывать личностные характеристики подсудимого, чтобы избрать справедливое наказание. Игнорирование личностных особенностей ведет к формализму в судебных решениях, подрывает основы индивидуализации назначения наказания. Современная наука, посвященная анализу личности преступника указывает на значительный набор признаков, характеризующих преступника как личность. Так, в качестве обособленных классификационных групп таких признаков выделяются:

1) социологические: пол, возраст, род занятий, семейное положение, количество находящихся на иждивении лиц и др.;

2) юридические: вид совершенного преступления, наличие судимости, характер и размер причиненного преступлением вреда, форма вины при совершении преступления и др.;

3) медико-биологические: общее состояние здоровья, наличие патологий, временных и хронических заболеваний;

4) нравственно-психологические (характеризуют особенности формирования решения о совершении преступления) и др.<sup>1</sup>

Накопление и систематизация сведений о характеристиках несовершеннолетнего в теоретическом плане позволяют грамотно и на научной основе типизировать их для последующей выработки адекватных мер профилактики преступности.

Анализ особенностей личности позволяет понять, какими признаками и свойствами несовершеннолетний преступник отличается от своего законопослушного сверстника, а это в свою очередь открывает пути для получения углубленных представлений о том, какие именно категории подростков обладают наибольшей склонностью к преступным деяниям или же более других подвержены криминальному влиянию.

Понимание механизма преступного поведения как результата взаимодействия социальной среды и типа личности позволяет лучше понять и интерпретировать противоправное поведение несовершеннолетних.

Девиантное поведение качественно отличается (своей общественной опасностью) от правомерного поведения. Поэтому необходимо знать, какие особенности личности подростка обуславливают осознанное предпочтение именно данного варианта поведения.

Девиантным (отклоняющимся) поведением называют устойчивое поведение личности, отклоняющееся от наиболее важных социальных норм; причиняющее реальный ущерб обществу или самой личности, а также сопровождающееся ее социаль-

---

<sup>1</sup> Грачева М. Л., Мальцев С. А., Дрозд Е. Д. Классификация и типология личности преступника в криминологии // Современная юриспруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации: сб. статей XIII Международной научно-практической конференции / Под ред. Г. Ю. Гуляева. Пенза, 2018. С. 87–88.

ной дезадаптацией<sup>1</sup>. По мнению С. А. Корягиной<sup>2</sup>, девиантным считается поведение, отклоняющееся от норм морали, принятых в определенном обществе на данном уровне социального и культурного развития, и влекущее за собой определенные санкции: изоляцию, наказание, лечение, осуждение и другие формы порицания нарушителя. Проявляется оно в виде несбалансированности психических процессов, неадаптивности, нарушении процесса самоактуализации, а также в виде уклонения от нравственного или эстетического контроля за собственным поведением.

В отличие от права криминологическое учение определяет личность преступника в качестве системы психологических, социальных, правовых и иных особенностей и качеств человека, которые составляют основу преступного поведения (совершения преступления)<sup>3</sup>. Анализируя личность несовершеннолетнего преступника необходимо отметить, что ее признаки, черты и свойства, какими бы они не были, не могут являться причиной противоправных действий. Любой законопослушный человек может обладать схожим набором качеств. На наш взгляд, особенностью несовершеннолетнего преступника заключается в том, что формирование негативных его черт сопровождается интенсивными изменениями в сознании и физиологии несовершеннолетнего, психологической спецификой подросткового периода, которая аккумулирует в себе факторы переходного возраста, присущие подростку, и набор негативных свойств, характерных личности любого преступника, которые в целостности и образуют исследуемый феномен.

Самое большое число лиц с девиантным поведением выявляется в подростковом возрасте. Этот возраст издавна именуют «взрывоопасным», «ранимым», «трудным», «жестокосердным», «кризисным». В этот период физическое и духовное развитие несовершеннолетнего еще не завершено. Это отражается на характере

---

<sup>1</sup> Письмо Минобрнауки России от 28.04.2016 №АК-923/07 «О направлении методических рекомендаций» (вместе с «Методическими рекомендациями по вопросам совершенствования индивидуальной профилактической работы с обучающимися с девиантным поведением») // Администратор образования. 2016. № 12.

<sup>2</sup> Корягина С. А. Особенности ранней профилактики девиантного поведения несовершеннолетних // Российский следователь. 2008. № 12. С. 22.

<sup>3</sup> Геннадьев Ю. Д. Понятие личности преступника // Государство и право. 2017. № 8. С. 101.



его действий и поступков. В подростковом возрасте интенсивно происходит социальное развитие: начинают формироваться мировоззрение, нравственные убеждения, принципы и идеалы, вырабатывается система оценочных суждений. Неблагополучное окружение подростка способствует усваиванию им искаженной системы ценностей, формированию низкой самооценки, облегчает процесс вовлечения несовершеннолетнего в антиобщественные действия.

Накопленный эмпирический опыт позволяет нам выделить ряд противоречий, присущих этому возрасту: с одной стороны — непримиримость к неправде, злу, готовность вступить в борьбу с малейшим отклонением от истины, а, с другой стороны — неспособность разобраться в сложных явлениях жизни; желание самоутвердиться и неумение это сделать вкупе с незрелостью мировоззрения, неразвитостью волевой регуляции; богатством желаний и ограниченностью возможностей и опыта. Для подростка характерны максимальные диспропорции в уровне и темпах развития<sup>1</sup>. И хотя возрастные особенности занимают не последнее место в развитии антиобщественного поведения несовершеннолетнего, однако их существование нельзя напрямую связывать с фактами совершения преступлений. Они являются лишь катализаторами в процессе становления криминального типа поведения.

Важнейшей социально-демографической характеристикой личности несовершеннолетнего преступника является возраст. Уголовный закон трактует несовершеннолетнего как лицо, которому ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет (ч. 1 ст. 87 УК РФ). Следовательно, диапазон рассматриваемой категории составляют лица от 14 до 18 лет.

Складывающаяся в сфере уголовной политики в отношении несовершеннолетних ситуация оценивается неоднозначно. Отдельные исследователи, предостерегая от распространения безнаказанности и беззакония в подростковой среде, предлагают понизить возраст уголовной ответственности, либо расширить круг деяний, за совершение которых уголовная ответственность наступает с 14 лет, другие же — наоборот — последовательно отстаивают идею смягчения ответственности и наказания несо-

---

<sup>1</sup> Семенюк Л. М. Хрестоматия по возрастной психологии: учебное пособие для студентов / Под ред. Д. И. Фельдштейна: изд. 2-е, доп. М.: Институт практической психологии, 1996. С. 156.

вершеннолетних. Думается, к подобным изменениям уголовного закона следует подходить с особой осторожностью. Как показывает анализ эволюции уголовного законодательства, далеко не всегда ужесточение репрессивного начала ведет к снижению уровня преступности, тем более среди несовершеннолетних. Полагаем, что в ситуации с этой категорией граждан следует руководствоваться строго индивидуальным подходом к выбору мер реагирования на преступное поведение.

По роду занятий самую высокую криминогенную активность по-прежнему проявляют несовершеннолетние, не работающие и не учащиеся, их число растет наиболее высокими темпами. Это связано с проблемами трудоустройства подростков, отсутствием возможности продолжить образование после окончания школы (повсеместность платного обучения), ослаблением контрольных функций со стороны семьи и школы.

Увеличение числа незанятых общественно-полезным трудом несовершеннолетних, совершающих преступления, вызывает серьезные опасения, так как они, будучи выключенными из жизни и общественно-полезной деятельности, создают значительный потенциал для взрослой преступности и рано или поздно будут востребованы криминальным миром. В силу понятных причин они не могут рассчитывать на достойную работу, поэтому нередко криминальная деятельность оказывается одним из способов решения насущных проблем.

Важный аспект проблемы заключается в том, что в последние годы повышается общественная опасность преступлений несовершеннолетних, что влечет возрастание общественной опасности личности виновного. Всё чаще констатируется усиление жестокости, агрессивности, растет число несовершеннолетних, привлекаемых к уголовной ответственности за совершение убийств и причинение тяжкого вреда здоровью. Получают распространение такие виды преступлений, как вымогательство, торговля оружием, компьютерные преступления, заведомо ложные сообщения об акте терроризма и т. п. Обеспокоенность вызывает также массовое вовлечение подростков в наркобизнес, причем не только в качестве потребителей, но и в качестве распространителей наркотиков.

Нравственно-психологический склад личности несовершеннолетнего преступника качественно отличается от склада правопослушного подростка, но в меньшей степени, чем у взрослых, поскольку несовершеннолетний — еще не сформировавшаяся

ся личность, и на неё в большей мере, чем на взрослого, оказывает влияние внешняя ситуация. Психологические особенности проявляются в системе психических образований, которые детерминируют совершение криминального деяния. Ученые, специализирующиеся в сфере судебной психологии, в качестве основного психологического признака личности преступника выделяют ее криминогенность, под которой понимают «свойство личности, выражающее субъективную допустимость преступного способа поведения при определенных внешних и внутренних условиях»<sup>1</sup>.

Несовершеннолетним лицам по сравнению со взрослыми, в силу отсутствия значительного криминального опыта при большей криминальной активности, присущ меньший уровень криминогенности. Очень часто несовершеннолетний идет на совершение преступления из-за низкой сопротивляемости криминогенному влиянию, неустойчивого правосознания (т. е. он не может противостоять психологическому давлению друга или группы приятелей), а не по причине собственного осознанного желания действовать незаконно. Вместе с тем большое число среди несовершеннолетних преступников лиц, замеченных до совершения преступления в антиобщественном поведении (каждый восьмой из десяти преступников), позволяет говорить о наличии у большинства из них асоциальной установки, которая, однако, на ранних этапах, когда она еще не достигла уровня криминогенности, характерного для «девианта», не была должным образом купирована<sup>2</sup>.

Мотивом совершения несовершеннолетними преступлений по большей части выступают корысть, желание удовлетворить свои материальные потребности. К ведущим мотивам также можно отнести стремление самоутвердиться, занять и удержать в коллективе лидирующие позиции. Наряду с указанными факторами в научной литературе выделяют и так называемые «детские» мотивы: озорство, шалость, желание рискнуть, испытать себя и т. д.

Для интересов и потребностей несовершеннолетних преступников характерны неустойчивость, изменчивость, преоб-

---

<sup>1</sup> Кургузкина Е. Б. Теория личности преступника и проблемы индивидуальной профилактики преступлений. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 15.

<sup>2</sup> Вопросы возникновения и предупреждения правонарушающего поведения несовершеннолетних подробно рассмотрены в исследовании Косенко А. А. «Преступная девиантность несовершеннолетних и ее профилактика (теоретические и практические аспекты)». Волгоград, 2003.

ладание утилитарных, материальных интересов над духовными. Волевая сфера несовершеннолетних преступников характеризуется по большей части отрицательными волевыми свойствами, такими как: нецелестремленность, упрямство, невыдержанность, недисциплинированность, инертность, несамостоятельность, чрезмерная податливость. Эмоциональный фон личности несовершеннолетних преступников отличается проявлением излишней агрессии, тревожности, беспокойства, повышенной эмоциональной возбудимостью, вспыльчивостью. Характерно, что насильственным преступникам присущ повышенный уровень агрессии, тогда как у корыстно ориентированных подростков преобладает такая черта, как тревожность. Значительны искажения правового сознания несовершеннолетних преступников, уровень которого значительно ниже, чем у их законопослушных ровесников. Они, как правило, имеют скудное представление о своих правах и обязанностях, источником их знаний становится собственный опыт столкновения с законом либо мнение лиц из ближайшего окружения. Нормы права воспринимаются ими как система установленных запретов, условием соблюдения или несоблюдения которых выступает тяжесть наказания.

В сфере досуга для большинства правонарушителей типично беспорядочное и бесцельное времяпрепровождение. У большинства лиц данной категории побуждения, интересы, желания сводятся к потребительству, обладанию вещами, вызывающими зависть у других, стремлению к постоянным развлечениям, возможности не отказывать себе в возникающих желаниях.

В последние годы серьезную тревогу вызывает потеря чувства ответственности у части подростков в сочетании с завышенными запросами и необузданными потребностями. Отмечается рост девиантных установок и предпочтений у подрастающего поколения.

Отсутствие на практике единообразного подхода к определению перечня данных о несовершеннолетнем, совершившем преступление, объясняется отчасти многомерностью массива информации о личности любого индивида, а также открытостью такого перечня с позиции законодателя. Содержание отдельных данных о личности и глубина их исследования определяются в каждом конкретном случае особенностями рассматриваемого судом уголовного дела и личностью подсудимого. Подобная свобода правоприменителя при учете свойств личности преступника, с одной стороны,

позитивно сказывается на решении отдельных вопросов (таких, например, как индивидуализация наказания), а с другой — препятствует единообразию в правоприменительной практике. Поэтому не случайно в профильной научной литературе высказываются предложения, направленные на оптимизацию использования данных о личности преступника в правоприменительной практике<sup>1</sup>.

Изучение уголовных дел по обвинению несовершеннолетних показало, что в большинстве приговоров суды никоим образом не приводят оценку особенностей личности несовершеннолетнего, не устанавливают присущих ему характерологических черт, формально ограничиваясь общей фразой об «учете судом данных о личности виновного» и ссылкой на бытовую либо производственную характеристику. Ущербность индивидуализации наказания с этой точки зрения вызвана отсутствием в материалах дела сведений такого рода о несовершеннолетнем. В этой связи до настоящего времени остаются актуальными предложения ряда исследователей<sup>2</sup> о необходимости обязательного привлечения психологов к судопроизводству по делам несовершеннолетних в порядке оказания суду консультативной помощи, для составления психологических портретов или подготовки заключений по различным психологическим вопросам, включая влияние тех или иных мер наказания на генезис личности конкретного преступника в будущем.

Обобщая вышеизложенное, отметим — совокупность свойств личности в недостаточной мере отражается и учитывается при избрании несовершеннолетнему вида и меры наказания, поскольку уголовный закон дифференцирует наказание в зависимости от строго определенного круга обстоятельств (которые в силу требований закона смягчают или усиливают наказание): конкретный возраст несовершеннолетнего (ст. 61, 87, 88 УК РФ), уровень его психического развития (ст. 22 УК РФ), личностные состояния, смягчающие либо отягчающие наказание (ст. 61, 63 УК РФ).

Предусмотренные в ст. 89 УК РФ «иные особенности личности» в деятельности судов фактически никак не толкуются и

---

<sup>1</sup> Емельянов Д. В. К вопросу об особенностях установления и исследования обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, в ходе судебного разбирательства // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2017. № 3. С. 67–75.

<sup>2</sup> Петрова А. Б. Психологические аспекты агрессивного поведения несовершеннолетних правонарушителей в условиях изоляции. Автореф... канд. психол. наук. Рязань, 2003. С. 12.

не учитываются в связи с отсутствием конкретизации природы этих особенностей и хотя бы примерного перечня. В связи с объемностью и сложностью понятия «личность», его раскрытие непосредственно в формулировках уголовного закона практически невозможно. В то же время вопрос о том, какими пределами должно ограничиваться изучение данных о личности, как самостоятельное требование общих начал назначения наказания в рамках его индивидуализации, имеет существенное значение. Установить всё многообразие свойств личности в рамках отдельно взятого уголовного дела на практике сложно. Полагаем, что обязательному учету должны подлежать лишь социально и юридически значимые свойства, то есть те, которые определяют структуру и направленность личности, характеризуют ее мировоззрение, общий уровень развития, интересы, потребности, систему задач, мотивов и целей, которые способны повлиять на ее поведение.

Система правосудия в отношении несовершеннолетних должна быть направлена в первую очередь на обеспечение того, чтобы любые меры воздействия на несовершеннолетних правонарушителей были всегда соизмеримы как с особенностями личности правонарушителя, так и с обстоятельствами правонарушения. А объектом непосредственного исследования суда при решении вопроса о наказании несовершеннолетнего должна быть личность преступника в криминологическом ее понимании, более широком, нежели уголовно-правовое понятие «субъект преступления». При этом особенности личности должны быть учтены судом не только в ретроспективном плане — в разрезе уже совершенного преступления, но и в прогностическом — с точки зрения эффективности наказания и возможности предупреждения совершения преступлений в будущем. Установить это весьма сложно. Для изучения указанных выше свойств личности необходима определенная система. Именно такой комплексный подход к личности несовершеннолетнего виновного позволит определить меры наиболее эффективного воздействия на преступника.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Геннадьев Ю. Д. Понятие личности преступника // *Государство и право*. 2017. № 8. С. 101.
2. Грачева М. Л., Мальцев С. А., Дрозд Е. Д. Классификация и типология личности преступника в криминологии // *Современная юри-*

- спруденция: актуальные вопросы, достижения и инновации: сб. статей XIII Международной научно-практической конференции / Под ред. Г. Ю. Гуляева. Пенза, 2018.
3. Емельянов Д. В. К вопросу об особенностях установления и исследования обстоятельств, характеризующих личность подсудимого, в ходе судебного разбирательства // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2017. № 3. С. 67–75.
  4. Корягина С. А. Особенности ранней профилактики девиантного поведения несовершеннолетних // Российский следователь. 2008. № 12.
  5. Косенко А. А. Преступная девиантность несовершеннолетних и ее профилактика (теоретические и практические аспекты). Волгоград, 2003.
  6. Кургузкина Е. Б. Теория личности преступника и проблемы индивидуальной профилактики преступлений. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003.
  7. Петрова А. Б. Психологические аспекты агрессивного поведения несовершеннолетних правонарушителей в условиях изоляции. Автореф. дис. ... канд. психол. наук. Рязань, 2003.
  8. Семенюк Л. М. Хрестоматия по возрастной психологии: учебное пособие для студентов / Под ред. Д. И. Фельдштейна: изд. 2-е, доп. М.: Институт практической психологии, 1996.



BRIEF

---


**THE JUVENILE DEFENDANT'S IDENTITY IN THE CRIMINAL LEGISLATION OF RUSSIA**

**Arefinkina Ye. G.,**

*Cand. of Legal Sciences, Docent, Head of the Criminal Law and Process Department, Sochi Institute (branch) of the Russian University of Peoples' Friendship, Sochi, Russia*

**Abstract.** *In practice, regarding the investigation of the juvenile defendant's identity, there are many issues of a problematic nature that require their resolution. The article analyzes the main problems associated with the study of the juvenile defendant's personality. The ways of their solution are suggested.*

**Key words:** *court; criminal's identity; data characterizing the person; circumstances to be established; juvenile.*



## К вопросу о природе понятия законности как правовой категории

*Бадалян И. С.,  
магистрант Сочинского филиала  
Всероссийского государственного университета юстиции  
(РПА Минюста России), г. Сочи, Россия*

УДК 342

***Аннотация.** В статье рассматривается дискуссионная на сегодняшний день проблема, связанная с исследованием понятия «законность» как особой правовой категории. Законность — весьма многогранное явление, сочетающее в себе переплетение множества аспектов. Проведенный в этой связи анализ позиций ученых-правоведов позволил автору сформулировать универсальный подход к характеристике природы законности — как правовой ценности, отраженной в общественном правосознании и реализуемой через законопослушное поведение.*

***Ключевые слова:** законность; правосознание; принципы законности; общие социальные функции; специально-юридические функции.*

**З**аконность — это конкретная юридическая категория, которая существует в рамках как социальной, так и правовой жизни граждан страны. Термин «законность» происходит от термина «закон» [3, с. 182–185]. Обратим внимание на то, что введение законов и следование их предписаниям существует в качестве наиболее древнего и адекватного способа социального управления. Еще юристы Древнего Рима подчеркивали значимость закона, говоря о его суровости, но при этом все же справедливости и необходимости.

С давних времен понятие «закон» трактовалось обществом как значимое установление, обязательное к исполнению всеми категориями граждан, независимо от их социального и иного статуса.

Следует отметить, что необходимость существования закона обусловлена в первую очередь задачей регулирования обще-



ственных отношений. Это регулирование основывается на средствах и приемах, которые обобщаются в виде набора функций — стержневых направлений юридического воздействия права на общественные отношения, в которых раскрываются сущность и социальное назначение права в общественной жизни. Указанные функции (см. у М. Г. Кравченко) разделяют на два вида: общие социальные и специально-юридические.

К общим социальным относят функции идеологические, экономические, политические, экологические, гуманитарные, информационные, ориентационные, воспитательные.

Специально-юридические функции предполагают способы правового воздействия на нормы общества и отношения, возникающие между ними. Функции в данном случае — регулятивная и охранительная [5, с. 51–53]. В юридической литературе по изучаемой тематике наряду с указанными функциями выделяют и другие, принадлежащие к отдельным видам законов (юридическую, учредительную, правотворческую).

Законность основывается на законах. При этом следует понимать, что только при полном соблюдении законодательных установлений происходит нормальное функционирование государства.

Правовое государство характеризует наличие единой законодательной базы, на основании которой происходит распределение прав и обязанностей, что предполагает системность, ответственность и справедливость при реализации властных полномочий. Соблюдение принципа законности выступает залогом защиты граждан от произвола, проявления насилия в любой его форме.

Изучая природу законности, правоведы часто акцентируют внимание на отдельных типических чертах этого явления. Следствием этого становится многообразие дефиниций, которыми может похвастаться современная отечественная юридическая мысль.

Так, некоторые авторы рассматривают законность как принцип деятельности государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан (М. С. Строгович) или же как принцип права (С. С. Алексеев, А. Ф. Ефремов) [4, с. 12–13].

Л. С. Явич и С. Э. Жилинский считают, что законность — это соответствие правовой деятельности закону. Н. Г. Александров и И. С. Самощенко полагают, что законность — лишь правовой режим [2, с. 33–35]. Ю. П. Еременко выводит законность из «конституционной обязанности» правомерного поведения [2, с. 35].

По мнению Н. В. Витрука, законность представляет собой единство трех составляющих — основной идеи, соблюдения требований и особого режима, который отражается в правах и представленных нормативных актах [1, с. 301, 432].

Исследователь Н. В. Кравчук приходит к мнению, что законность является определенной системой и сущностью в обществе, где необходимо неукоснительно выполнять предписания, которые наравне со всеми должны соблюдать абсолютно все граждане, вступающие в общественные отношения [3, с. 183].

Позиция другого ученого — М. В. Цвика — сводится к тому, что законность — это определенная последовательность строго формализованных действий, которые определяют правовой режим работы органов власти, призванных диктовать свою волю с помощью принятия нормативных актов, создания специальных законов, где требуется безусловное соблюдение норм и правил в конкретном порядке при существующей единой системе. При этом особо значимым выступает требование необходимого применения государственных органами, организациями и гражданами законодательных установлений и обеспечения единообразия в их исполнении [8, с. 582]. В. Н. Кудрявцев считает, что законность — по сути, конкретное следование режиму жизни общества, которое выстраивается на основании издания и осуществления законов и нормативных актов, служит способом государственного управления обществом, заключающимся в организации общественных отношений [6, с. 98]. Исследователи М. С. Кельман и О. Г. Мурашин предлагают понимать законность как составляющую политического и правового режима, условий жизни, а также специальной правовой атмосферы, которая призвана защитить граждан от опасности, хаоса и др. [3, с. 184].

По мнению О. Ф. Скакун, законность можно описать как совокупность метода, системы и принципа, которая представляет собой особое социальное и правовое явление, включающее в себя как организацию общества и государства, так и их совместное функционирование с опорой на право [7, с. 213]. К. Г. Волынкин утверждает, что законность — ни что иное как правовое и политическое явление, которое заключается в правовом характере взаимоотношений между государством и правом в рамках общественной и политической деятельности.

Л. В. Мелех приходит к выводу о том, что законность — особенное состояние жизни общества, имеющее целью соблюдение

и исполнение законов каждым из субъектов.

Несколько иначе определяет законность другой правовед — В. В. Лазарев. Он склоняется к пониманию этого явления как комплекса единообразных требований ко всем гражданам страны, которые должны соблюдаться по отношению к законотворчеству и его применению [3, с. 183–184].

В целом, хотя описанные нами подходы к содержательной характеристике термина «законность» концептуально близки, очевидно, что выделение отдельных характеристических черт в структуре этого понятия, придание различным его свойствам статуса ключевых, способны раз за разом порождать к жизни всё новые варианты дефиниций и ракурсы для рассмотрения этой категории в рамках существующей отечественной правоведческой традиции.

При этом общепризнано, что основное содержание законности заключается в том, насколько правомерным является поведение гражданина, осуществляемая деятельность государства, конкретных организаций, а также любые взаимоотношения, возникающие между субъектами права. С помощью законности выражаются общественные отношения, а также модели законодательства страны, поскольку только в специально созданных условиях государство может адекватно функционировать, с опорой на власть и ее продуктивное распределение.

В этом смысле особое звучание приобретает задача описания принципов, на которых основывается законность как таковая. Ранее мы указывали, что законность предполагает единство и общеобязательность нормативной правовой базы на всей территории государства, независимость судебной системы при отправлении правосудия. Законность является принципом позитивного права, характеризуется соблюдением правовых норм в целом, в том числе и правовых обычаев, обеспечивается множественностью гарантий, которые являются особыми условиями для развития общества на основе созданных государством правил. При этом гражданское общество руководствуется специальными способами и средствами, которые позволяют следовать принципу законности, включая ее в жизненный процесс, осуществляя охрану и восстановление данного принципа.

Считаем, что с учетом вышеизложенного законность можно определить как правовую ценность, отраженную в общественном правосознании и реализуемую через законопослушное поведение.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Витрук Н. В. *Общая теория юридической ответственности: монография* / Н. В. Витрук. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 301, 432.
2. Вопленко Н. Н. *Понятие и основные черты законности* // Вестник Волгоградского государственного университета. Юриспруденции. 2006. № 8. С. 33–35, 35.
3. Деменишин А. В. *Законность и обязательность в правовом государстве* / А. В. Деменишин Е. Г. Ростовцев // *The Newtman in Foreign policy*. 2020. № 55 (99). С. 182–185, 183, 184, 183–184.
4. Ефремов А. Ф. *Теоретические и практические проблемы реализации принципов законности в Российском государстве: автореф. дис. на соиск. учен. ст. док. юрид. наук* / А. Ф. Ефремов. Саратов, 2001. С. 12–13.
5. Кравченко М. Г. *Основные признаки и требования к качественному закону* / М. Г. Кравченко // *Административное право и процесс*. 2013. № 4(6). С. 51–53.
6. Кудрявцев В. Н. *Причинность в криминологии (О структуре индивидуального преступного поведения): монография* / В. Н. Кудрявцев. — репр. изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 98.
7. Скакун А. Ф. *Теория права и государства: Учебник* / А. Ф. Скакун. 2-е изд.: Алерта, 2018. С. 213.
8. *Теория государства и права: учебник для вузов* / под ред. В. К. Бабаева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. С. 582.



## BRIEF

---


### THE QUESTION ABOUT THE CONCEPT OF «LEGALITY» AS A LEGAL CATEGORY

**Badalyan I. S.,**

Master's student, Sochi branch of the All-Russian State University  
of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

**Abstract.** *The article deals with the controversial issue of defining the concept of legality as a legal category. Legality seems to be a very deep and multifaceted concept that combines many aspects and facets. The analysis of researchers' opinions and the author's position allows the legality to be determined by the legal value reflected in the public legal consciousness and implemented through law-abiding behavior.*

**Key words:** *legality; the essence of legality; legality is expressed in principles; general social functions; specially legal functions.*



# Правовое воспитание как средство предупреждения неосторожной преступности

*Гражданкина Л. А.,  
магистрант, Сочинский филиал ВГУЮ  
(РПА Минюста России), г. Сочи, Россия*

УДК 340.5

***Аннотация.** В данной статье рассмотрен анализ государственно-правовой политики Российской Федерации по вопросам правового воспитания населения как один из механизмов предотвращения неосторожной преступности. Актуальность исследования государственной политики РФ в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан неоспорима, ведь отсутствие должного уровня правосознания и правовой культуры населения оказывают неоднозначное влияние на развитие государственно-правового формирования, что отклоняет или замедляет динамичный процесс этого развития. Рассмотрены цели и задачи правовой политики РФ в сфере правового воспитания, а также проведен анализ развития правовой культуры как результат правового обучения и воспитания в современной России.*

***Ключевые слова:** предупреждение преступности; неосторожная преступность; правосознание; правовое воспитание; правовое образование; правовое обучение; правовое информирование; правомерное поведение.*

**Д**инамика преступности в Российской Федерации в последние годы отражает некоторую стабилизацию социально-экономических и политических процессов. Анализ статистических сведений о состоянии преступности за 2021 год свидетельствует о снижении общего количества зарегистрированных криминальных деяний (на 1,9% по сравнению с 2020 годом<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Статистические данные МВД РФ // URL: <https://мвд.рф/reports/item/27024130>.

На сегодняшний день в уголовной статистике МВД России не предусмотрен специальный раздел, рассматривающий неосторожную преступность отдельно. Традиционно этому виду преступности уделяется меньше внимания, ведь принято считать, что удельный вес неосторожных преступлений весьма невысок в сравнении с общим числом совершенных преступлений, — всего 10–15%, поэтому признается наименее опасным. С другой стороны, действительный вред от неосторожных и легкомысленных поступков чаще всего является очень высоким, а в условиях современных реалий продолжает возрастать.

Основополагающим признаком неосторожных преступлений является вина как уголовно-правовая характеристика. Ключевыми же понятиями в определении и установлении неосторожности выступают легкомыслие и небрежность (ст. 26 УК РФ) [2]. В этом аспекте преступности недостаточный уровень правового образования представляет собой первопричину совершения общественно опасных деяний.

Наряду с иными условиями предупреждения преступности, серьезное значение имеет информационно-правовое обеспечение общественных отношений. Усовершенствование экономических и социальных отношений, научных и культурных аспектов, производства и техники напрямую зависят от уровня властного управления и правовой обстановки в целом. Бесспорно, что на различных исторических этапах правовые знания передавались из поколения в поколение в различных формах. Распространение этих знаний представляет собой важный аспект правового просвещения, что также включает в себя формирование установок и представлений о правовом поведении, формирование устойчивой потребности в применении и использовании правовых знаний в целях эффективной социализации, профилактика преступлений, в том числе и неосторожных [7, с. 12]. Это обоснованно считается существенным моментом, поскольку часто неосторожные преступления совершаются как раз вследствие отсутствия правовых знаний.

Именно правовое воспитание представляет собой основу развития правовой системы. При рассмотрении такого понятия, как правовое воспитание, различные ученые-юристы трактуют его по-разному. Можно говорить, что правовое воспитание представляет собой целенаправленную деятельность государства и его различных органов по передаче юридического опыта (А. В. Маль-

ко, Н. И. Матузова) или что это многогранный процесс формирования правовой культуры и правосознания под влиянием самых различных факторов (В. К. Бабаев, В. М. Баранов, В. А. Толстик) [6, с. 17]. Однако, несмотря на различные варианты дефиниций, все авторы сходятся в одном — любое правовое воспитание должно быть обусловлено систематизированным и целенаправленным подходом и включать в себя определенные принципы и инструменты.

Нравственный и правовой кризис граждан в силу сложившегося исторического пути нашей страны, противоречивость правовых систем СССР и современной Российской Федерации сформировали двойственное отношение населения к общим социально-правовым ценностям. При таких условиях требуется разработка четкой концепции формирования правовой культуры общества. По этим причинам государство, как социально-правовой институт, ставит перед собой важную задачу в этой сфере для воспитания правосознания у населения.

С вышеуказанной целью впервые в истории современной России в апреле 2011 года Президентом Российской Федерации в качестве приоритетной цели государственной политики были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания, в которых были определены принципы, цели, основные направления и содержание государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Государственная политика проводится одновременно с комплексом мер по совершенствованию законодательства Российской Федерации и практики его применения, повышению эффективности государственного и муниципального управления, правоохранительной деятельности, пресечению коррупции и подмены в бюрократических интересах демократических целей и задач [4].

На законодательном уровне формулируются основные цели, которые включают в себя формирование в обществе устойчивого уважения к закону, внедрение в сознание граждан идеи о качественном выполнении обязанностей и соблюдении правовых норм. Кроме того, рассматривается идея создания системы стимулов к законопослушанию как основная модель социального поведения. Важнейшей задачей государства является также пропаганда и разъяснение необходимости соблюдения гражданами своих обязанностей, правил общежития, уважения прав и за-

конных интересов других лиц независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений и других обстоятельств.

На сегодняшний день современная Россия закрепляет комплексный подход к вопросу повышения общеправовой культуры населения путем внедрения правовых идей с детства, что позволит сформировать привычки поведения в точном соответствии с правовыми нормами, минимизируя проявления легкомыслия и небрежности при совершении определенных деяний, а также возможность предвидения наступления общественно опасных последствий.

Состояние правовой жизни общества, находящегося на высоком правовом уровне, представляет собой сформированное правосознание каждого гражданина; оно выражается в формировании уважительного отношения к праву. Согласно Конституции РФ, Российская Федерация признана правовым и демократическим государством [1]. В связи с этим государство ставит перед собой отдельные задачи по вопросам качественного достижения согласованности юридических норм, которые регулируют все сферы жизнедеятельности общества.

Благодаря комплексной работе на сегодняшний день государственные структуры обладают необходимым инструментарием для эффективного повышения правовой образованности населения. Так как формы правового воспитания не выражаются в каком-то одном определенном аспекте, возможно применение различных способов и методов правового информирования граждан. Согласно теории, к формам правового воспитания относится, в том числе, правовое обучение [6, с. 17]. Сегодня во всех общеобразовательных учреждениях в обязательную учебную программу входит курс «Обществознание». Данная дисциплина состоит из нескольких модулей: «Человек и общество», «Экономика», «Социальные отношения», «Политика» и, безусловно, «Правовая система». В рамках модуля правовой системы школьники знакомятся с основными правовыми понятиями, изучают Конституцию Российской Федерации и другие нормативно-правовые акты, действующие на территории нашей страны. В свою очередь в муниципальных государственных учреждениях проводятся тематические занятия с детьми по изучению правил дорожного движения, ведь пешеходы являются неотъемлемыми участниками дорожного движения. Такие уроки призваны сфор-



мировать мнение о важности проблемы безопасности пешеходов на дорогах для уменьшения нарушений правил дорожного движения. Такие мероприятия, равно как и социальная реклама, различные акции и тематические выставки представляют собой основу в вопросах профилактики преступлений, предусмотренных ст. 268 УК РФ [2].

Далее в высших учебных заведениях представлен курс общего права в качестве обязательной учебной дисциплины вне зависимости от выбора профиля подготовки студента. Другими словами, на протяжении всего учебного процесса молодое поколение нашей страны изучает базовые устои правовой системы. Это позволяет сформировать знание и понимание правовой системы: школьники и студенты изучают свои конституционные права и обязанности, знакомятся с содержанием действующих в нашей стране кодексов. Таким образом закладываются мировоззренческие основы правового мышления, частично устраняются юридические пробелы в трактовке тех или иных норм. Знание своих прав и способов их отстаивания представляет собой базовое условие для требования более тщательного и детального выполнения обязанностей должностными лицами по отношению к гражданам, а также профилактики халатности (ст. 293 УК РФ) [2].

Однако остаются открытыми вопросы качества преподавания и усвоения материала, ведь количество часов, выделенных на изучение довольно обширной и важной темы учебными программами, явно недостаточно. Также можно говорить о том, что юридическая действительность меняется довольно быстро и разнопланово, в связи с этим сведений, которые получают учащиеся, недостаточно для усвоения их сознанием текущих изменений в законодательстве.

В качестве второй формы правового воспитания в рамках государственной политики Российской Федерации можно говорить о формировании правовой пропаганды, т.е. распространении различных правовых идей и убеждений посредством средств массовой информации, телевидения, радиовещания, сети Интернет, а также за счет различных государственных и общественных структур на печатных носителях. Государство напрямую зависит от заинтересованных и законопослушных граждан, знающих свои права и обязанности. На сегодняшний день существуют различные национальные программы, в рамках которых правительство информирует население о правовых аспектах и ситуациях, кото-

рые случаются ежедневно, разъясняются нормы законов об основных гарантиях прав гражданина, а также правила безопасности.

Последствия бытовой виновной неосторожности сосредотачиваются по месту жительства или отдыха граждан и связаны с пренебрежительным отношением к правилам поведения в быту или правилам безопасности. Согласно статистическим данным МЧС России, две трети природных пожаров в Российской Федерации в 2020 году произошли именно по причине неосторожного обращения с огнем <sup>1</sup>. Поэтому в рамках борьбы с пожарами, а также в рамках программы повышения уровня правосознания населения ведется разработка информационных ресурсов, содержащих информацию о правилах безопасного поведения во время отдыха на природе, и их размещение на сайтах администраций города или на портале государственных услуг, особенно в пожароопасные периоды.

Однако статистика все равно неутешительна: в 2020 год неосторожное обращение с огнем стало причиной 72,94% пожаров, в 2021 году — 70,74% <sup>2</sup>. Это свидетельствует о том, что большинство граждан нашей страны не осознает всей степени общественной опасности от совершаемых ими небрежных действий.

В некоторых субъектах Федерации правовое просвещение осуществляется путем трансляции социальной видеорекламы в общественном транспорте, которая в доходчивой (часто анимационной) форме разъясняет юным гражданам и взрослым базовые правовые элементы и технику безопасности в различных ситуациях. Это позволяет сформировать базис правовой культуры у граждан.

Представляется, что таким же образом можно демонстрировать видеоролики, направленные на информирование граждан об основных юридических аспектах, размещая краткие юридические инструкции-памятки об алгоритмах действий в определенных жизненных ситуациях (например: как правильно вступить в наследство, какие действия необходимо предпринять при потере документов и т.д.) не только в общественном транспорте, но и на федеральных ТВ-каналах в качестве социальной рекламы. С экономической точки зрения возможен периодический пакет-

---

<sup>1</sup> Статистические данные МЧС РФ // URL: <https://39.mchs.gov.ru/uploads/resource/2020-11-01/11-statisticheskie-dannye>.

<sup>2</sup> Статистические данные МЧС РФ // URL: <https://39.mchs.gov.ru/uploads/resource/2021-11-01/11-statisticheskie-dannye>.

ный прокат видеоматериалов познавательного характера (по аналогии с демонстрацией агитационных роликов политических партий перед выборами)<sup>1</sup>. Ведь неоспорим тот факт, что СМИ из всех субъектов распространения правовых знаний имеют наибольшее воздействие на общественное сознание.

В рамках развития правового воспитания Государственной Думой Российской Федерации 2 ноября 2011 года был принят Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Согласно данному закону, любой гражданин РФ вправе обратиться для получения правового консультирования, а также для помощи в составлении заявлений, жалоб и других документов правового характера. Кроме того, предусмотрено представление интересов гражданина в судах, предоставление бесплатной помощи адвокатами [3].

Юридические клиники создаются на базе юридических факультетов высших учебных заведений. При таком подходе эффективно решаются сразу две задачи: студенты-юристы нарабатывают квалификацию, оказывая консультации для населения и тем самым повышая свой профессиональный уровень в теоретической части и получая практический опыт, а население получает свободный доступ к услугам специалистов-юристов. Также зачастую в интернет-пространстве юридические клиники создают свои собственные сайты, на которых размещают актуальную утилитарную информацию из области юриспруденции.

На территории Российской Федерации в рамках общегосударственного тренда на развитие правовой культуры создаются негосударственные центры бесплатной юридической помощи, которые образуются на профессиональной основе; к деятельности в таких организациях привлекаются исключительно специалисты правовой сферы [5].

Минюстом России ежеквартально проводятся дни бесплатно юридической помощи. Подобные мероприятия позволяют объединениям юристов-профессионалов в юридических клиниках развивать также и социальную ответственность.

---

<sup>1</sup> Для проведения предвыборных дебатов и показа агитационных роликов партий, участвующих в выборах в Госдуму в 2021 году, ЦИК утвердил график бесплатного эфирного времени. (прим. автора) ТАСС/ Сайт. — Режим доступа: <https://tass.ru/obschestvo/12171501>. Загл. с экрана.

Заметим: для получения более высоких результатов в деле правового воспитания населения не стоит ограничиваться только лишь общеобразовательными учреждениями, социально-правовыми роликами или информационно-познавательными брошюрами — требуется ведение системной работы, охватывающей также и борьбу с правовым нигилизмом в различных сферах общественной жизни. Должен быть выработан механизм прозрачного принятия нормативно-правовых актов с привлечением широких кругов общественности к обсуждению острых и злободневных вопросов.

Констатируем: на современном этапе проделана немалая работа в сфере правового просвещения, однако вследствие отсутствия прозрачного и эффективного механизма по устранению пробелов в социальной правовой культуре уровень юридической образованности у населения все еще крайне низок, что, в том числе, определяет и значительный объем неосторожной преступности.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25.
3. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 321-ФЗ. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».
4. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Приказом Президента РФ № Пр-1168 от 28 апреля 2011 г. // Российская газета. № 151. 14.07.2011.
5. Комментарий к Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Подготовлен для СПС «КонсультантПлюс».
6. Новикова Л. И. Актуальные вопросы методики правового воспитания и обучения: Учебно-методическое пособие. М.: РГУП, 2017.
7. Правовая политика России на современном этапе: учебное пособие / Ю. К. Краснов; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. М.: Прометей. 2019.



BRIEF

---

**LEGAL EDUCATION AS A MEANS  
OF PREVENTING RECKLESS CRIMINALITY**

**Grazhdankina L. A.,**

*Master's student, Sochi branch of All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia*

**Abstract.** *This article examines the analysis of the state and legal policy of the Russian Federation on the issues of legal education of the population as one of the mechanisms for preventing reckless crime. The relevance of the study of the state policy of the Russian Federation in the development of legal literacy and legal awareness of citizens is undeniable, because the lack of a proper level of legal awareness and legal culture of the population has an ambiguous effect on the development of state legal formation, which rejects or slows down the dynamic process of this development. The goals and objectives of the legal policy of the Russian Federation in the field of legal education are considered, as well as the analysis of the development of legal culture as a result of legal education and upbringing in modern Russia is carried out.*

**Key words:** *crime admonition; reckless criminality; legal consciousness; legal education, legal training; legal information; lawful behavior.*





## Об институте следственного судьи либо судебного следователя

**Яковлев-Чернышев В. А.,**

студент, Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),  
г. Сочи, Россия

УДК 343.16

***Аннотация.** В статье предпринимается попытка проанализировать имеющиеся в юридической литературе мнения различных ученых о перспективах создания в рамках российского уголовного процесса института следственного судьи. Приводятся точки зрения как сторонников данной идеи, так и ее противников. Формулируется авторская позиция относительно целесообразности данного института в контексте современного отечественного уголовного судопроизводства.*

***Ключевые слова:** судебный следователь; следственный судья; прокурор; процессуальный статус; досудебное производство.*

**Н**азвание данной статьи сформулировано именно таким образом не случайно. Когда с высоких трибун прозвучали предложения о введении в отечественный уголовный процесс института следственных судей (сама по себе идея введения данного института не нова), некоторые правоведы констатировали факт его возрождения [1]. Однако так считать неправильно, так как в Российской империи в уставе уголовного судопроизводства существовала фигура судебного следователя, а не следственного судьи. При этом, как представляется, институт следственных судей (по крайней мере, в ближайшей перспективе) не будет введен, что подтверждается высказыванием Президента РФ о том, что данный институт — не панацея от проблем [2]. В то же время актуальность изучения возможности его применения в уголовном судопроизводстве сохраняется, поскольку по-прежнему продолжают дискуссии о путях реформирования стадии предварительного расследования.

С самого начала обсуждения предполагаемого нововведения высказывались различные оценки по поводу целесообразности института следственных судей. Выказался по этому поводу и

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин, который отметил, что данный институт мог бы помочь «в решении системных проблем, таких как: нарушение разумных сроков судопроизводства в части предварительного расследования; чрезмерная длительность содержания под стражей; неэффективность судебной проверки действий (бездействия) органов предварительного расследования в порядке ст. 125 УПК РФ; нарушение права потерпевшего на доступ к правосудию и защиту его интересов; злоупотребление органами уголовного преследования тайной предварительного расследования; ограничение права обвиняемого на защиту на досудебных стадиях процесса, в том числе на своевременный допуск защитника; возвращение дела судом прокурору для исправления недостатков предварительного расследования в порядке ст. 237 УПК РФ; использование результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном судопроизводстве» [3].

Один из главных инициаторов идеи введения института следственных судей А. В. Смирнов считает, что главной целью следственного судьи является депонирование доказательств. При этом, по его мнению, некоторые действия должны быть закреплены полностью за следственным судьей (назначение судебных экспертиз только следственным судьей), он должен быть независим от показателей, обеспечить состязательность, предотвратить незаконное уголовное преследование и иметь некоторые иные полномочия [4].

Другие авторы видят в институте следственного судьи ряд преимуществ, которые выражаются в том, что:

— будет внесен определенный элемент достоверности судебных доказательств [5];

— следователь должен будет доказать в предварительном судебном заседании законность получения каждого источника информации, при этом сторона защиты получит возможность участвовать в проверке этих источников [6];

— институт следственных судей «вполне укладывается в существующую тенденцию дифференциации судебных органов» при четком разграничении компетенций [7];

— появится возможность «параллельного адвокатского расследования», что приведет к равноправию сторон [8];

— появится возможность разрешения уголовного дела по существу на досудебной стадии посредством передачи следственному судье полномочий по принятию решения о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) [9];

— данный институт приведет к совершенствованию судебного контроля [10] и, следовательно, к повышению его качества.

На первый взгляд, кажется, что фигура следственного судьи отлично бы вписалась в уголовный процесс и даже позволила бы усовершенствовать всё уголовное судопроизводство в целом. Но на деле возникает ряд вопросов, на которые указывают процессуалисты, имеющие иной взгляд на рассматриваемый институт. В частности, по их мнению:

— суд не сможет сохранять свою беспристрастность и объективность [11];

— суд при такой концепции фактически начнет проводить уголовное преследование [12];

— фигура следственного судьи очень «туманна» и исходя из опыта зарубежных стран не гарантирует того, что принцип состязательности в рамках уголовного судопроизводства будет при участии такого судьи усилен [13];

— нарушится система доказывания в уголовном судопроизводстве, поскольку нарушится принцип свободы доказательств, а также, скорее всего, пострадает способность суда полно и объективно оценить то или иное доказательство, так как полнота картины исчезнет [14];

— следователем будут утрачены его самостоятельность и независимость [15, с. 44];

— полномочия прокурора и следователя при такой концепции непонятны [15, с. 45];

— возникнет ещё большая дополнительная волокита [15, с. 46];

— эклектическое соединение в следственном судье разных полномочий не позволит добиться нужных результатов на стадии досудебного производства [16];

— данный институт может иметь тенденцию к смешению юрисдикционных и следственных полномочий в рамках одного органа [17].

Неспроста данная идея не была поддержана Следственным комитетом РФ. Так, например, известные представители Академии Следственного комитета РФ А. М. Багмет и Ю. А. Цветков скептически отнеслись к данной инициативе. Они считают, что те, кто высказывается в поддержку данного института, не до конца осознают, к каким последствиям это может привести. По их мнению, стремление ввести в отечественный уголовный процесс следственного судью — просто следование какой-то «западной



процессуальной моде» [18]. При этом авторы придерживаются мнения о необходимости усиления позиций следователя как действующего участника уголовного судопроизводства.

Нельзя не увидеть и последствия введения нового участника процесса в виде смешения функций следователя, следственного судьи и прокурора. Еще большее сокращение полномочий прокурора, — безусловно, неправильный путь (что отмечается рядом ученых [19]). Стоит отметить, что и Генеральная прокуратура вслед за Следственным комитетом не поддержала данную инициативу и выступила против [20].

Интересным представляется, что в ходе дискуссий об институте следственного судьи как следователя, так и прокуроры стремятся подчеркнуть эффективность своей работы и обосновать, почему именно им необходимо расширение полномочий. В запале некоторые ученые даже предлагают упразднить предварительное следствие [21].

На наш взгляд, российский уголовный процесс с учетом всех факторов (в том числе исторических) должен являться самодостаточным. Идея создания нового субъекта уголовного судопроизводства не вписывается в современное построение порядка расследования и судебного рассмотрения уголовных дел. Если раньше лицо, осуществлявшее расследование уголовных дел, называлось судебным следователем, так это потому, что следственный аппарат был создан внутри судебной системы, и на тот момент других следователей попросту не было. «Изобретать» сейчас ещё одного контролирующего субъекта — и не судью, и не следователя (притом, что сложилась вполне определенная система досудебного и судебного производства с конкретными субъектами), — как представляется, контрпродуктивно. Уголовный процесс в России выстроен таким образом, что контролировать его работу и исправлять возможные ошибки следователей (а особенно дознавателей!) есть кому: руководитель следственного органа и прокурор — для следователя; начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, прокурор — для дознавателя. Суд уже имеет целый ряд обширных полномочий на досудебных стадиях уголовного процесса и справляется с ними без какого-либо дополнительного помощника в виде следственного судьи, которому планируется передача тех же самых (может быть, чуть более расширенных за счет прокурорских) полномочий.

Поэтому идея механического заимствования института, который в каких-то определенных условиях себя оправдал, не

может считаться эффективной для отечественного уголовного процесса. Нынешнее понимание следственного судьи в зарубежной транскрипции и в представлениях отечественных процессуалистов, на наш взгляд, не повысит эффективность уголовного процесса. Однако считать фигуру следственного судьи вовсе бесполезной представляется не вполне верным. Если пересмотреть традиционные представления о полномочиях следственного судьи, то он может стать эффективной фигурой в уголовном судопроизводстве. Для этого необходимо создать обособленную от суда структуру, которая будет располагать полномочиями, имеющимися сейчас у суда на досудебной стадии.

Таким образом, сегодня введение института следственного судьи в уголовный процесс можно считать неоправданным, однако при определенных условиях в будущем данный субъект уголовного судопроизводства, возможно, окажется полезным и независимым участником уголовного процесса, положительно влияющим на качество предварительного расследования преступлений.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Поддубняк А. А., Авдеев И. М. Возрождение института следственных судей в РФ // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки*. 2020. Т. 6 (72). № 3. С. 227–233.
2. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/sledstvennye-sudi-tak-i-ne-poyavyatsya-v-rossii> (дата обращения: 06.03.2022).
3. Зорькин В. Д. Конституция живет в законах. Резервы повышения качества российского законодательства // *Журнал конституционного правосудия*. 2015. №3. С. 1–5.
4. Смирнов А. В. Институт следственных судей — конституционное требование? / *Уголовное судопроизводство*. 2015. № 2. С. 9–14.
5. Отчерцова О. В. Введение института следственных судей: станет ли предварительное следствие более состязательным? // *Российская юстиция*. 2015. №8. С. 63–66.
6. Лазарева В. А. Российский следователь: судья или инквизитор? // *Уголовное судопроизводство*. 2018. № 4. С. 6–11.
7. Тришева А. А. Институт следственных судей — необходимое условие состязательного судопроизводства // *Законность*. 2009. № 7 (897). С. 2–9.
8. Смирнов А. В. О задаче реформирования предварительного расследования в уголовном процессе // *Уголовное судопроизводство*. 2018. № 1. С. 27–33.

9. Красильников А. В. О целесообразности формирования в российском уголовном процессе института следственных судей // *Российская юстиция*. 2016. №8. С. 26–28.
10. Шарифуллин Р. А., Бурганов Р. С., Бикмиев Р. Г. Проблемы и перспективы создания института следственного судьи в уголовном процессе России // *Мировой судья*. 2020. № 5. С. 16–21.
11. Шеховцов Ю. Н. Быть ли в России следственным судьям? // *Прокурор*. 2015. № 3. С. 29–34.
12. Амирбеков К. И. Концепция о функциях следственного судьи // *Российская юстиция*. 2015. № 5. С. 42–45.
13. Коновалов С. Г. Германский «следственный судья» в зеркале российской уголовно-процессуальной науки: факты и мифы // *Закон*. 2017. № 1. С. 168–179.
14. Белкин А. Р. Следственный СУДЬЯ или СЛЕДСТВЕННЫЙ судья? // *Уголовное судопроизводство*. 2015. № 3. С. 16–27.
15. Быков В. М., Манова Н. С. Нужен ли уголовному судопроизводству России следственный судья? // *Законность*. 2015. № 6 (968). С. 44–46.
16. Н. Н. Ковтун О понятии и содержании понятия «судебный следователь» («следственный судья») // *Российский судья*. 2010. № 5. С. 15–20.
17. Булгакова Ю. С. О создании института следственных судей // *Судья*. 2015. № 12 (60). С. 48–52.
18. Багмет А. М., Цветков Ю. А. Следственный судья как зеркало процессуальной революции // *Российский судья*. 2015. № 9. С. 21–24.
19. Т. К. Рябинина. Следственный комитет или судебный следователь? // *Уголовное судопроизводство*. 2011. № 1. С. 17–21.
20. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=4889509> (дата обращения: 06.03.2022).
21. Поздняков М. Л. Каким не стать Следственному комитету России к 2017 г. // *Уголовное судопроизводство*. 2014. № 1. С. 20–24.



## BRIEF

---

### ON THE INSTITUTION OF AN INVESTIGATING JUDGE OR COURT INVESTIGATOR


*Yakovlev-Chernyshev V. A.,  
student, Sochi branch of the All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia*

**Abstract.** *In the article there is an attempt to analyze the opinions of various scholars found in legal literature on the creation of the institution of investigative judge in the criminal process of Russia. Views of both supporters*

*of the idea and its opponents are given. Our own opinion on the appropriateness of this institution in modern Russian criminal proceedings is formulated.*

**Key words:** *court investigator; investigating judge; prosecutor; procedural status; pre-trial proceedings.*





# Состояние виктимизации населения в Российской Федерации на современном этапе

**Зейтунян Э. С.,**

*магистрант, Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),  
г. Сочи, Россия*

УДК 343.988

**Аннотация.** В статье автор исследует состояние виктимизации населения в Российской Федерации на основании статистических данных, опубликованных МВД РФ. Автором проанализированы некоторые существующие в научном сообществе точки зрения на предпосылки виктимизации отдельных категорий населения России, в том числе с учетом их проекции на динамику криминогенно-виктимогенной ситуации.

**Ключевые слова:** принципы криминологической виктимологии; виктимность; виктимизация населения; преступление; потерпевший.

Как показывает международная практика, исследование вопросов виктимизации населения позволяет выявить реальные масштабы преступности, ее латентную часть; проанализировать текущее состояние криминальной ситуации; выработать адекватные меры для борьбы с преступностью и оказать противодействие уголовной виктимизации населения.

МВД России ежегодно регистрирует более 2 млн потерпевших при аналогичных показателях регистрации преступлений [1]. В докладе Генерального прокурора России в 2021 г. отмечалось, что количество совершенных преступлений в 1,5 раза превышает зарегистрированные преступления [2], а это означает, что потерпевших значительно больше, но, если к этим данным присовокупить различные аферы в банковской, строительной, потребительской сферах, то потерпевшими могут оказаться десятки миллионов граждан.

Исследования свидетельствуют о том, что для снижения уровня виктимизации населения недостаточно воздействовать только на процессы криминализации преступника. Значительным эффектом обладают меры, направленные на факторы, ведущие к виктимизации потенциальных потерпевших. Такое предупредительное воздействие, которое зачастую связано с мерами, предпринимаемыми самими потенциальными жертвами для того, чтобы не превратиться в реальных потерпевших, весьма эффективно.

Важно отметить, что общая криминогенная обстановка в городах зависит от большого количества различных факторов: концентрации различных групп населения (по национальному, возрастному и иным признакам) в пределах конкретных агломераций; от состояния и уровня миграции населения (вида миграции, ее интенсивности, качества и скорости адаптации и ассимиляции приезжих граждан) и т. д.

Так, во многих, особенно в крупных российских городах сегодня формируются целые районы, в которых могут проживать отдельные категории населения с особыми характеристиками (национальными или по уровню состоятельности).

Интересным и перспективным представляется общий вывод, приведенный С. Смит о различии абсолютной и относительной виктимизации населения. Первую автор связывает с объективными факторами (географическими параметрами, социальной и половозрастной структурой населения того или иного района города), вторую — с субъективными факторами, — прежде всего, с индивидуальными особенностями поведения личности (неосторожность, легкомыслие, доверчивость и т. п.). При проведении предупредительной деятельности следует прежде всего ориентироваться на нивелирование объективных факторов, так как только они могут стать реальными целями социальной макрополитики [3, с. 400].

Научная задача виктимологической характеристики потерпевших, причем не только физических, но и юридических лиц, чрезвычайно актуальна в последнее время. Об этом свидетельствуют работы А. В. Евсеева, И. Н. Чупис и Е. А. Храмова [4, с. 17], А. В. Евсеева и О. В. Радимушкиной [5, с. 14], П. А. Кабанова [6, с. 9] и др.

Анализ статистических данных криминальной виктимизации населения в Российской Федерации за последние пять лет свидетельствует о тренде на снижение количества потерпевших.

Кроме того, согласно данным МВД РФ, в период с 2015 по 2020 г. существенно снизилось число потерпевших юридических лиц (а в 2017 г. число жертв среди юридических лиц достигало статистического минимума (–19,1%) от показателя 2010 г.) [1]. Однако сложившаяся в стране социально-экономическая ситуация дает основания предположить, что по итогам 2022 г. незначительно, но все же возрастет общее количество этого типа преступлений. Об этом говорят данные за январь–март 2022 г. В соответствии с официальной информацией на территории России зарегистрировано на 8511 преступлений больше (+1,4%), чем за тот же период прошлого года [1]. Негативная тенденция наблюдается и в количестве потерпевших за январь–март 2022 г. — показатель вырос на 1,2%, незначительное увеличение имеет место и в отношении юридических лиц (на 1,7%) [1]. Эта ситуация не может не беспокоить, так как она представляет собой прямую общественную опасность и связана с общим состоянием инвестиционного климата в стране, а также безопасностью государства в целом. В частности, в связи с отсутствием уголовной ответственности юридических лиц за совершение преступлений, ослаблением контрольно-надзорных функций со стороны государственных органов и активным использованием мошеннических схем, основанных на IT-технологиях, думается, следует ожидать роста числа жертв в сфере экономических преступлений и преступлений против собственности.

Подводя итог, отметим, что на феномен криминализации и виктимизации населения влияют как непосредственные, так и опосредованные криминолого-виктимологические факторы (политические, экономические, идеологические, правовые, культурные, технологические). Опережающий анализ развития криминальной ситуации и виктимизации в стране позволяет своевременно определить цели и задачи противодействия преступности, векторы профилактических мероприятий; помогают установить приоритетные направления предупредительной деятельности на государственном уровне, а также оптимизировать использование сил и средств правоохранительными органами.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Министерство Внутренних дел Российской Федерации. Официальный сайт // URL: <https://xn—b1aew.xn—p1ai/reports/item/22678184> (дата обращения: 08.04.2022).

2. Ежегодный доклад генпрокурора РФ Совету федерации // URL: <https://rg.ru/2021/04/25/igor-krasnov-dolozhil-senatoram-o-sostoianii-prestupnosti-v-strane.html> (дата обращения: 08.04.2022).
3. Smith S. J. *Victimisation in the inner City* // *Brit. J. Criminol.* Vol. 22. 1982. № 2. P. 399–401.
4. Евсеев А. В. Приоритеты виктимологической профилактики преступности / А. В. Евсеев, И. Н. Чупис, Е. А. Храмов // *Виктимология.* 2019. № 2 (20). С. 15–21.
5. Евсеев А. В. Криминологическая характеристика и тенденции криминальной виктимизации в Российской Федерации / А. В. Евсеев, О. В. Радимушкина // *Виктимология.* 2018. № 1 (15). С. 13–24.
6. Кабанов П. А. Виктимологическое измерение последствий современной российской преступности: криминологический анализ официальной статистики 2009–2016 гг. / П. А. Кабанов // *Виктимология преступности.* 2017. № 2 (12). С. 5–23.



BRIEF

---

**THE STATE OF VICTIMIZATION OF THE POPULATION  
IN THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE**

**Zeitunyan E. S.,**

*1st year Master's student of the Correspondence Department,  
Sochi Branch of the All-Russian State University of Justice  
(RPA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia*

**Abstract.** *In the article, the author examines the state of victimization of the population in the Russian Federation on the basis of statistical data of the Ministry of Internal Affairs of Russia. The author also analyzes some existing points of view in the scientific community on the prerequisites for victimization of certain categories of the population, including the projection of their reflection in the development of the criminogenic-victimogenic situation in our country.*

**Key words:** *criminological victimology; victimization; victimization of the population; crime, victim.*





# Место ли планируемому новому виду правонарушений в виде уголовного проступка в системе категорий преступления?

**Мазур Ю. А.,**

студентка, Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),  
г. Сочи, Россия

УДК 343.13

***Аннотация.** Автор статьи обосновывает вывод о нецелесообразности введения в настоящее время в уголовное законодательство такой категории, как уголовный проступок, поскольку российский уголовный закон в отличие от зарубежного имеет четкую градацию общественно опасных деяний. Путем деления преступлений на категории уже учтены разные характер и степень общественной опасности деяния, в соответствии с этим предусмотрены различные правовые последствия, которые соотносятся с категорией совершенного преступления.*

***Ключевые слова:** проступок; преступление; категории; классификация преступлений; общественная опасность.*

**К**ак известно, в январе 2017 года Верховным Судом РФ в Госдуму РФ вносился проект закона о введении в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство понятия уголовного проступка [1]. Однако этот проект был снят с рассмотрения в связи с отрицательным отзывом на него Правительства РФ [2]. Верховный Суд РФ, тем не менее, в октябре 2020 г. вновь внес на рассмотрение Госдумы РФ новый вариант аналогичного законопроекта [3]. Его основные положения приведены ниже.

**Первое** — предлагается изменить существующую категоризацию преступлений и ввести в неё «подкатеорию» уголовных проступков, к которым отнести:

а) впервые совершенные преступления небольшой тяжести, не предусматривающие наказания в виде лишения свободы (за исключением небольшого круга отдельно выделяемых преступлений);

б) впервые совершенные преступления небольшой или средней тяжести, посягающие на собственность или отношения в сфере экономической деятельности (приводится перечень конкретных преступлений, предусмотренных 28 статьями УК РФ).

**Второе** — подписывается обязательное и безусловное освобождение от уголовной ответственности в случае совершения уголовного проступка с применением таких иных мер уголовно-правового характера, как судебный штраф, общественные работы и ограниченно оплачиваемые работы. При этом положительное посткриминальное поведение не требуется вообще, а возмещение причиненного ущерба необходимо лишь при совершении небольшого числа преступлений, перечень которых приводится в законопроекте.

Основная причина введения категории «уголовный проступок» в отечественное право сформулирована в пояснительной записке к законопроекту: необходимость дальнейших мер по гуманизации уголовного законодательства. Однако уже после первой попытки имплементации этого нововведения ряд ведущих отечественных юристов в сфере уголовного права называли истинные причины такой инициативы высшей судебной инстанции. Так, А. Наумов [4, с. 93–97] и Н. Лопашенко [4, с. 92] одним из основных мотивов предполагаемой очередной перекройки института категоризации преступлений называют стремление сократить в стране «тюремное население»<sup>1</sup> и добиться снижения прослойки судимых граждан. А. Коробеев и А. Ширшов указывают на очевидные, по их мнению, причины: с помощью категории уголовного проступка «можно не только «разгрузить» пенитенциарную систему, уменьшив в ней тюремное население, упростить уголовное судопроизводство, сэкономить материальные и временные затраты на расследование и судебное рассмотрение этих категорий дел, но и дестигматизировать весьма значительное число граждан, сняв с них клеймо «преступник» [4, с. 69]. Стремлением снизить непомерную нагрузку на судебную систему объясняет настойчивость Верховного Суда РФ в исследуемом вопросе и О. С. Капинус [5, с. 26].

---

<sup>1</sup> Под «тюремным населением» понимаются лица, содержащиеся под стражей в следственных изоляторах и отбывающие наказание в виде лишения свободы в исправительных учреждениях.

Нецелесообразность предлагаемых изменений обосновывалась представителями юридической науки как ранее, так и теперь, после нового законопроекта. Проанализировав имеющиеся суждения ученых, можно выделить, как представляется, основные позиции:

1. При четком разделении в отечественном праве публичных правонарушений на административные и уголовные нет никаких оснований «изобретать» новую категорию, потому что всё, что не является преступлением, но обладает общественной опасностью, охватывается понятием деяние и является административным правонарушением.

2. Сложившаяся в России четырехзвенная категоризация преступлений вполне достаточна для надлежащей дифференциации уголовной ответственности. «Переименование впервые совершенных преступлений небольшой и средней тяжести в уголовный проступок выглядит избыточной терминологической новацией, под прикрытием которой планируется изменить механизм уголовно-правового воздействия на преступные деяния, не представляющие значительной опасности, и упростить процессуальную деятельность суда по соответствующим уголовным делам» [5, с. 26–27].

3. Императивное указание в законе на применение иных мер уголовно-правового характера в случае совершения уголовного проступка без условия позитивных посткриминальных действий и заглаживания виновным вреда искажает смысл и функциональное предназначение института освобождения от уголовной ответственности, поскольку не стимулирует правопослушное поведение [6, с. 15–16].

4. Поскольку планируется при совершении уголовного проступка автоматически применять иные меры уголовно-правового характера, то можно констатировать, что эти деяния лишены признака уголовной наказуемости и, следовательно, преступлениями быть не могут.

То есть, вышесказанное позволяет видеть выход при достижении целей гуманизации уголовного законодательства не в дроблении устоявшейся системы категоризации преступлений, а в декриминализации тех деяний, которые планируется перевести в уголовный проступок, и включении их в Кодекс об административных правонарушениях. Профессор Л. В. Головки ещё после презентации первого законопроекта Верховного Суда РФ

замечал, что на его предложение, скорее всего, повлияла американская практика так называемых «мелких мисдиминоров», не предусматривающих лишения свободы. «У нас уже есть категория административных правонарушений, — раскрывал он глаза сторонникам нововведения, — которые, собственно, охватывают вот эти мисдиминоры. В США просто применяются другие конструкции, так как там нет категории административных правонарушений. Более того, у нас есть эффективная категоризация преступлений, которой в США также нет» [7, с. 23]. Этим высказыванием известного российского юриста и хочется завершить краткое рассмотрение этой весьма сложной юридической проблемы.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.01.2017 № 42 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка”» // URL: [www.vsrfr.ru](http://www.vsrfr.ru) (дата обращения: 12.04.2022).
2. Официальный отзыв Правительства Российской Федерации на проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка», внесенный в Государственную Думу Верховным Судом Российской Федерации от 24 июля 2018 г. № 5690 п-П4 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.04.2022).
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13 октября 2020 г. № 24 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка”» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.04.2022).
4. Материалы научно-практической конференции «Уголовное и уголовно-процессуальное законодательство России: основные проблемы применения и направления совершенствования» // Уголовное право. 2017. № 4. С. 2–144.

5. Капинус О. С. Законодательные инициативы о регламентации в Уголовном кодексе РФ уголовного проступка: критический анализ // Российская юстиция. 2021. № 3. С. 25–29.
6. Освобождение от уголовной ответственности: теория, закон, практика / Под ред. Ю. Е. Пудовочкина. М.: РГУП, 2021.
7. Головки Л. В. Поправки в УПК в помощь адвокатам совершенно оторваны от реальности // Уголовный процесс. 2018. № 2. С. 20–30.



BRIEF

---

**IS THE PLACE OF THE PROPOSED NEW TYPE  
OF CRIMINAL OFFENCE IN THE SYSTEM  
OF CRIME CATEGORIES?**

**Mazur Yu. A.,**

*student, Sochi branch of the All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia*

**Abstract.** *The author in this brief scientific study substantiates the conclusion that it is not advisable to introduce the category of criminal offense into the criminal legislation at the present time due to the fact that Russian criminal law unlike foreign law has a clear gradation of socially dangerous acts. By categorizing crimes, different nature and degree of social danger of the act have been taken into account, and various legal consequences are provided which correspond to the category of the crime committed.*

**Key words:** *misconduct, crime, categories, classification of crimes, public danger.*





# К вопросу о дополнительных мерах по профилактике насильственной преступности (на примере Краснодарского края)

**Ивнева Е. В.,**

зав. кафедрой гражданского права и уголовного права и процесса,  
Сочинский государственный университет,  
к. ю. н., доцент, г. Сочи, Россия

**Найденышев Ю. В.,**

старший преподаватель кафедры гражданского права  
и уголовного права и процесса,  
Сочинский государственный университет,  
начальник ЭКО УВД по г. Сочи ГУ МВД России  
по Краснодарскому краю, полковник полиции, г. Сочи, Россия

УДК 343.9

**Аннотация.** Статья посвящена оценке уровня насильственной преступности в современной России. Авторы анализируют природу этого явления и тенденции его развития. Кроме того, в исследовании рассматриваются пути дальнейшего совершенствования борьбы с данным видом преступности, а также меры, направленные на его предупреждение, на примере Краснодарского края. В научной работе приводится ряд предложений и рекомендаций, касающихся предупреждения насильственной преступности.

**Ключевые слова:** преступность; насилие; профилактика; предупреждение.

**П**редупреждение преступности включает в себя комплекс любых действий, которые способствуют снижению уровня преступности и его масштабов как негативного социального явления. Такие действия осуществляются всеми субъектами социально-политической системы государства, которые тем или

иным образом могут оказать превентивное нивелирующее воздействие на преступность, — политиками, правоохранительными органами, судебной системой, социальными службами, системой образования, структурами гражданского общества, хозяйствующими субъектами, научной общественностью, представителями социума — лидерами общественного мнения, при обязательной поддержке СМИ. Очевидно — указанные предупредительные меры должны учитывать ограничения, налагаемые необходимостью соблюдения гражданских прав и свобод.

В советский период истории целью социалистического строительства в СССР признавалось полное искоренение преступности как явления, однако этого сделать не удалось. Более того, в кризисный период начала 1990-х (со стартом т. н. «перестройки») вопрос вообще был снят с повестки дня.

В последнее время общий тренд на рост преступности актуализировал необходимость разработки действенного комплекса профилактических мер. Особое значение при этом уделяется профилактике именно насильственной преступности, посягающей на жизнь и здоровье человека и потому представляющей повышенную общественную опасность.

По данным Судебного департамента Верховного Суда РФ, доля насильственной преступности в общей массе преступлений в России достигает 20% [1]. Официальной статистике в данном случае вполне можно доверять — хотя бы потому, что такая преступность в России имеет меньшую латентность, что связано с необходимостью обращения потерпевших в медицинские учреждения. Как отмечает известный правовед-криминалист А. В. Варданян, «насильственные посягательства на жизнь и здоровье, свободу, честь и достоинство личности продолжают сохранять довольно высокий удельный вес в структуре преступности, даже несмотря на некоторые колебания в показателях ее динамики в течение последних нескольких лет» [2].

Приходится с сожалением констатировать, что в обществе XXI века уровень агрессии неуклонно нарастает. Насилие (физическое, психологическое, моральное) часто выступает компонентом большинства преступных деяний как против личности, так и против собственности. Однако в отношении преступлений в сфере экономики, насилие считается скорее инструментом, а не целью (преступный умысел часто может быть реализован и без применения или угрозы насилия).

Для эффективного предупреждения, выявления и раскрытия насильственных преступлений необходимо понимать причины, лежащие в основе моделей преступного насильственного поведения, механизм возникновения этого явления и формы проявления; представлять особенности личности, которые способны подтолкнуть человека к совершению подобных действий и т. п.

Принято считать, что в основе насильственных преступлений лежит агрессия. Под термином «агрессия» имеют в виду такое поведение, когда целью действия является причинение страдания другому человеку. Криминальная агрессия — это вид агрессивного поведения, который запрещен законом. Иногда выделяют частные виды агрессии: например, инструментальную агрессию, когда насилие является только средством достижения другой цели (завладение денежными средствами при разбойном нападении или психологическое давление в случае эмоциональной агрессии).

Агрессия — явление, которое можно рассматривать в рамках различных контекстов (психологического, социологического, криминологического и т. п.). Так, биологическое понятие склонности к агрессии как постоянно действующему началу, проявляющемуся в виде агрессивного поведения, не подтверждается результатами эмпирических исследований (кроме случаев болезненного психического состояния, вызываемого тяжелыми психическими расстройствами? — эпилепсией, шизофренией и др.). В то же время опрометчиво было бы полностью игнорировать особенности темперамента и характера личности, проявляющей агрессию, — т. е. социально-нравственное состояние индивида, которое, пусть и не выступает основной причиной агрессивных действий, но может сыграть роль катализатора при определенных неблагоприятных условиях.

Решающим фактором при проявлении агрессии в сфере насильственной преступности исследователями признается всё же социальная обстановка. В частности, в отношении несовершеннолетних криминологи выделяют прямое криминальное влияние (вовлечение в преступление) и криминальное влияние [3]. При этом нормы поведения, которые гласно или негласно одобряются группой, способствуют укреплению агрессивного навыка входящих в группу лиц. Это обычно достигается тремя путями:

— постановкой образов агрессивного поведения и овладением ими с помощью механизма подражания;



— возникновением частых поводов для агрессии (члены группы, поддерживающие агрессивное поведение как ожидаемое, ведут себя агрессивно не только с окружающими, но и по отношению друг к другу);

— одобрением агрессии, насилия группой (действует как «награда» для члена группы и усиливает агрессию).

Тем самым агрессивность всей группы усиливается по мере того, как лица этой группы сообща становятся свидетелями агрессивного поведения или непосредственно участвуют в актах агрессии, насилия.

Агрессия индивида как принцип поведения отделяется от своей цели — защиты своего статуса, положения в группе — и начинает выступать как бы «самоценностью», критерием оценки себя и других. Вследствие этого возникает соответствующая групповая идеология, которая со временем способна приводить к формированию культуры насилия. Так, с ростом числа случаев вступления в драку изменяется мотивационная основа правонарушителей: насилие, агрессия становятся всё больше инструментом удовлетворения потребности. При этом чем больше безнаказанных агрессивных поступков совершает субъект, тем вероятнее становится дальнейшее ужесточение актов агрессии, проявляемых с его стороны, и в конце концов совершение им тяжкого преступления против личности. Такие лица часто умышленно своими действиями создают криминогенную ситуацию для реализации своих агрессивных, насильственных побуждений. Отмеченная закономерность (рационализация агрессивной активности в жизнедеятельности субъекта) дает возможность прогнозировать вероятность противоправного поведения конкретных субъектов и, соответственно, определять меры предупредительного воздействия.

Как указывалось выше, наиболее уязвимы в плане психологического давления со стороны группы с целью формирования искаженной системы ценностей, в которой агрессия занимает важное место, подростки. В общем случае на мотивацию, обуславливающую проявление физической агрессии молодежью (уже на этапе обучения в среднем образовательном учреждении), оказывает влияние набор факторов: национально-культурная принадлежность, уровень достатка в семье, половая идентичность и пр. У каждой социальной страты на уровне школы имеется свой мотив для агрессии (самозащита или защита близких

людей, религиозная или национальная неприязнь, зависть и т. д.). Кроме того, подростки, склонные к девиантным формам поведения (употреблению алкоголя, наркотических средств), часто рассматривают свое участие в драках как средство эмоциональной разрядки, снятия психологического напряжения.

Выбор стратегии и тактики работы с таким лицом зависит от его психоэмоционального статуса и готовности в дальнейшем реализовывать именно агрессивные модели поведения. В самом общем плане можно рекомендовать анализировать частоту и интенсивность проявления агрессии лицом в повседневной жизни (а не только в случае каких-либо инцидентов) — конфликты с окружающими, оскорбления, нарушения общественного порядка, потасовки и т. п. [4].

Профилактика преступности — комплекс различных мер воздействия на индивида и общество в целом с целью предотвращения противоправных действий. Профилактика — один из важнейших элементов в борьбе с преступностью, поскольку только она дает шанс предотвратить переход человека в разряд преступников [5]. В этом смысле следует согласиться с мнением М. Б. Метелкина, А. С. Михлина, что лицо, ранее преступившее закон, в будущем также может совершить преступление [9], если не устранить обстоятельства, прямо или косвенно способствующие криминальным проявлениям. Это утверждение в полной мере относится и к вопросу предупреждения насильственной преступности. Отдельной темой следует признать задачу эффективной ресоциализации лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

На уровне государства, а также отдельных регионов России существуют свои наработки в сфере предупреждения насильственной преступности. Задача нашего исследования подразумевает оценку таких мер, действующих на территории Краснодарского края. Профилактика насильственной преступности в Краснодарском крае носит комплексный характер и включает в себя социально-экономические, политические, организационно-управленческие, воспитательные, технические, правовые и другие меры. Сегодня в регионе действует несколько государственных программ, реализация которых, в целом, оказывает позитивный эффект на состояние оперативной обстановки, среди них:

1. Государственная программа «Обеспечение безопасности населения» [6].

2. Государственная программа «Противодействие незаконному обороту наркотиков» [7].

3. Государственная программа «Социальная поддержка граждан» [8].

В региональном реестре Краснодарского края зарегистрировано 415 народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности общей численностью 17877 человек, из них 332 народные дружины численностью 14737 человек (в том числе 47 казачьих дружин — 1602 человека и 285 не казачьих дружин — 13135 человек) и 83 общественных объединения правоохранительной направленности, численностью 3140 человека (из них 48 общественных объединений правоохранительной направленности, в состав которых входят студенты учебных заведений, общей численностью 993 человека — «Студенческий патруль» и «Молодежный патруль»).

На уровне края утвержден системный план мер по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних граждан, к числу которых, в частности, относятся:

1. Организационная и информационно-аналитическая работа (мониторинг и анализ деятельности органов и учреждений системы профилактики по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактике их безнадзорности и правонарушений, а также преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних).

2. Организация методико-психолого-психиатрической работы с несовершеннолетними (раннее выявление, наблюдение и лечение подростков с девиантным поведением (в структуре психического расстройства) в соответствии с приказом Минздрава и МВД РФ от 30.04.97 № 133/269 «О мерах по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами»).

3. Профилактическая работа с отдельными категориями несовершеннолетних и семей (организация и проведение профилактической работы с семьями и несовершеннолетними на ранней стадии семейного неблагополучия).

4. Профилактика негативных зависимостей среди несовершеннолетних (организация медицинского обследования несовершеннолетних на предмет употребления алкогольных, наркотических и психотропных веществ на базе диспансерно-клинического отделения).

5. Социально-психологическая адаптация и профориентация подростков, организация трудовой занятости несовершеннолетних (организация временного трудоустройства несовершеннолетних граждан от 14 до 18 лет во внеучебное время и в период каникул).

6. Семинары, совещания, пропаганда правовых знаний.

Кроме того, в регионе существует и реализуется специальная стратегия, направленная на купирование преступности в регионе. Стратегия подразумевает:

1) ограничение потенциальной возможности совершения преступлений лицами в возрасте 14–18 лет в общественных местах;

2) жесткий контроль за торговыми точками и точками общественного питания в целях сокращения объема продаж алкоголя населению;

3) антинаркотическую пропаганду и тестирование учащихся, студентов учреждений среднего образования на предмет употребления наркотиков;

4) надзор полиции за лицами, ранее привлекавшимися к уголовной ответственности;

5) вовлечение населения в охрану общественного порядка посредством различных форм материального стимулирования и социальной поддержки.

При этом, отметим, что данная Стратегия реализуется не без сложностей. К основным проблемам профилактики насильственной преступности можно отнести:

1) низкий уровень доверия населения к полиции, который трансформировался в убеждение сельских жителей, что полиция не только недостаточно эффективно выполняет свои функции, но и выступает в качестве нарушителя гражданских прав;

2) отсутствие эффективного взаимодействия с лицами, отбывшими наказание, по линии органов местного самоуправления и региональных учреждений социальной помощи;

3) недостаточный охват надзором полиции сельских территорий, что обусловлено слабым техническим оснащением и избытком второстепенных должностных обязанностей;

4) отсутствие взаимодействия между полицией и частными охранными предприятиями, что не позволяет использовать ресурсы бизнес-структур для обеспечения общественного порядка.

Существенной причиной, осложняющей предупредительную деятельность в отношении насильственной преступности,

является также тот факт, что на протяжении нескольких десятилетий реальными субъектами профилактических действий в России выступали государственные ведомства (органы внутренних дел); в то же время территориальные общественные организации были лишены реальных полномочий по предупреждению преступности. Дело в том, что право органов местного самоуправления участвовать в охране общественного порядка основано на ч. 1 ст. 132 Конституции РФ, в то же время Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за органами местного самоуправления полномочия по осуществлению профилактики преступлений и правонарушений не закреплены.

Таким образом, по нашему мнению, стратегия профилактики насильственной преступности должна предусматривать активизацию борьбы с широким спектром правонарушений и антисоциального поведения, своевременное реагирование на которые способно повлиять на динамику тяжких преступлений. Речь идет о противодействии алкоголизму и наркомании, хулиганству, незаконному приобретению или хранению оружия, вовлечению несовершеннолетних в противоправную деятельность и др. При этом следует обратить внимание и на систематическую работу с лицами, часто совершающими различные административные правонарушения.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 2021 год [Электронный ресурс] / Судебный Департамент Верховного Суда РФ: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.
2. Вардадян А. В. Феномен агрессии в структуре современной насильственной преступности // *Юрист-Правоведь*. 2018. № 2 (85). С. 39–44.
3. Мухин М. И. Агрессия детей: ее первопричины // *Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление*. 2020. № 5. С. 29–32.
4. Лавров В. П. О научной дискуссии по поводу технико-криминалистического и судебно-экспертного видов деятельности // *Вестник Московского университета МВД России*. 2014. № 8. С. 149–152.
5. Гриценко Т. В. Актуальные проблемы предупреждения насильственной преступности в России / Т. В. Гриценко, Н. С. Диденко // *Вестник Краснодарского университета МВД России*. 2019. № 3 (45). С. 7–13.

6. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 16.11.2015 № 1039 (ред. от 24.12.2021) «Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Обеспечение безопасности населения» // Официальный сайт администрации Краснодарского края. URL: <http://admkrain.krasnodar.ru> (дата обращения: 13.05.2022).
7. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 05.10.2015 № 941 (ред. от 21.09.2021) «Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Противодействие незаконному обороту наркотиков» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2022).
8. Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 05.10.2015 № 938 (ред. от 20.12.2021) «Об утверждении государственной программы Краснодарского края «Социальная поддержка граждан» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.05.2022).
9. Метелкин М. Б., Михлин А. С. Личность особо опасных рецидивистов и вопросы дифференциации исполнения наказания. М., 1980. С. 3.



BRIEF

---

**ON THE PREVENTION OF PERFORCE CRIME ON THE  
EXAMPLE OF THE KRASNODAR REGION**

**Ivneva E. V.,**


*Cand. of Legal Sciences, Head of the Department  
of Civil and Criminal Law and Procedure, Docent,  
Sochi State University, Sochi, Russia*

**Naydenyshev Yu. V.,**

*Senior Lecturer of the Department of Civil  
and Criminal Law and Procedure, Sochi State University,  
Head of the Forensic Department of Internal Affairs Division in Sochi,  
Police Headquarters in the Krasnodar Territory, police colonel, Sochi, Russia*

**Abstract.** *Perforce crime has long been an integral part of the crime of Russia and Krasnodar Region. The article is devoted to the current state of perforce crime. The authors analyze the features of this type of crime. As a result of the research, conclusions are made about negative trends of perforce crime, as well as the need to further improve the preventive measures on it.*

**Key words:** *crime; act of force; preventive measures; prevention.*



# Некоторые проблемы регламентации судебно-экспертной деятельности

*Задаённая О. И.,*

*старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин,  
Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),  
г. Сочи, Россия*

УДК 343.98

**Аннотация.** В статье исследуются вопросы законодательного регулирования судебно-экспертной деятельности, в связи с рассмотрением законопроекта № 306504–6 «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Приводятся аргументы о необходимости сертификации экспертных учреждений, разработки, стандартизации и внедрения в судебно-экспертную деятельность единых научно обоснованных методик проведения судебных экспертиз.

**Ключевые слова:** судебно-экспертная деятельность; судебная экспертиза; государственный эксперт; негосударственный эксперт; компетентность эксперта; сертификация; отраслевая специфика проведения судебных экспертиз; апробация судебно-экспертных методик; единый реестр.

В последнее время сфера применения судебной экспертизы расширяется. При этом вопросы проведения судебной экспертизы традиционно рассматриваются в межотраслевом аспекте. Тем большую важность приобретает значение правового регулирования судебно-экспертной деятельности вне зависимости от специфики процессуальных отраслей.

Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» действует с мая 2001 года, при этом в него неоднократно вносились изменения в соответствии с редактированием процессуального законодательства.

По инициативе ряда ученых и экспертов-практиков в Государственную Думу в 2013 году был внесен законопроект № 306504–6 «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

Федерации»<sup>1</sup>. Предложения по изменению действующего законодательства касались реорганизации судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации с целью стабилизации правового положения государственного судебного эксперта, путем обеспечения организационных гарантий принципа независимости. Значительное внимание в законопроекте уделено валидации (апробации) судебно-экспертных методик, аккредитации судебно-экспертных учреждений и организации контроля над деятельностью негосударственных судебных экспертов.

20 ноября 2013 г. он был принят в первом чтении. Однако, накануне внесения Правительством РФ в Государственную Думу ФС РФ нового законопроекта, на рассмотрение поступил другой законопроект № 272910–6 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»»<sup>2</sup> (в части дополнительного регулирования порядка организации и производства судебно-медицинских экспертиз). В итоге, 19 мая 2014 г. принято решение снять законопроект с рассмотрения Государственной Думой ФС РФ в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы<sup>3</sup>.

24 декабря 2016 г. в Государственную Думу ФС РФ был внесен другой законопроект — № 63690–7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (касающийся вопроса о независимости и объективности проведения судебно-психиатрических экспертиз как в рамках гражданского, так и уголовного судопроизводства). Правительство РФ дало на него следующее заключение: «... закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий введение новых расходных обязательств, должен

---

<sup>1</sup> Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/272910-6> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>2</sup> Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/272910-6> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>3</sup> Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/306504-6> (дата обращения: 20.04.2022).



содержать нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств. Такие нормы в данном законопроекте отсутствуют. Правительство Российской Федерации законопроект не поддерживает»<sup>1</sup>.

Новая редакция законопроекта, к сожалению, так и не была обнародована. Хотя, как стало известно, им предусматривались существенные изменения:

1. Исключалось положение об обязательной сертификации компетентности государственных судебных экспертов. При этом норма о добровольной сертификации негосударственных экспертов сохранялась.

2. Нормы, касающиеся обязательной сертификации методического обеспечения и обязательной валидации методических материалов по производству судебной экспертизы, также были исключены, но предлагалась модель приоритетного использования сертифицированных методических материалов.

3. Исключалось требование о едином реестре судебных экспертов. Против внесения в него сведений обо всех государственных судебных экспертах высказывались, в частности, представители ФСБ России.

4. Производство судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз должно было осуществляться в соответствии с нормами нового закона о судебно-экспертной деятельности, первоначальная редакция которого предполагала, что его действие распространяется на всю судебно-экспертную деятельность за исключением указанных видов экспертиз.

Основной идеей законопроекта являлась необходимость исключения права производства судебных психиатрических экспертиз негосударственными судебными экспертами.

Представляется обоснованным мнение специалистов о том, что в случае его принятия действующий Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» войдет в противоречие нормам ст. 15 УПК РФ «Состязательность сторон», поскольку сторона обвинения практически всегда, обращаясь к государственным судебным

---

<sup>1</sup> Система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс] // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/63690-7> (дата обращения: 20.04.2022).

экспертам-психиатрам, станет, сама не подозревая об этом, заложником возможного необъективного расследования<sup>1</sup>.

При производстве экспертизы в государственном судебно-экспертном учреждении ведомственными актами урегулировано осуществление контроля за компетентностью экспертов, а также за сроками производства экспертизы и качеством исследования. Эксперты государственных экспертных учреждений в соответствии с требованиями указанных нормативных актов проходят аттестацию с периодичностью в 5 лет. В свою очередь порядок оценки компетентности сотрудников негосударственных экспертных учреждений и иных организаций, выступающих в качестве экспертов, равно как и требования к их методическому и материально-техническому обеспечению, в настоящее время нормативно не закреплены.

Процедура сертификации негосударственных судебных экспертов не носит обязательного характера, осуществляется добровольно, на коммерческой основе. На практике имеют место случаи, когда такой «сертифицированный специалист без высшего профильного образования предоставляет множество документов, свидетельствующих о наличии у него специальных знаний по нескольким экспертным специальностям, далеким от его квалификации по диплому о высшем образовании<sup>2</sup>.

Необходимость закрепления правовых основ деятельности негосударственных экспертных организаций и негосударственных экспертов в целях повышения качества проводимых ими экспертиз является предметом активного обсуждения и по настоящее время<sup>3</sup>.

Одной из важнейших проблем в новом законе выступает сертификация. Необходимы стандарты — методики, одинаковые для всех специалистов в конкретной отрасли, оценка компетенции по единым для всех нормативам. Именно это обеспечивает

---

<sup>1</sup> Милюхин П. В стремлении к объективности [Электронный ресурс] // URL: <https://www.advgazeta.ru> (дата обращения: 20.04.2022).

<sup>2</sup> Кудрявцев Ю. С. Компетентность эксперта как критерий оценки экспертного заключения судом [Текст] / Ю. С. Кудрявцев // Эксперт-криминалист. 2021. № 3. С. 14–16.

<sup>3</sup> Чернявская М. С. Направления совершенствования деятельности негосударственных судебно-экспертных организаций // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2 (111) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/napravleniya-sovershenstvovaniya-deyatelnosti-negosudarstvennyh-sudebno-ekspertnyh-organizatsiy> (дата обращения: 22.03.2022).

проверяемость и воспроизводимость исследования.

Сейчас, кроме Минюста России, где предусмотрена стандартизация сертификационных подходов и наличие экзаменов по специальности, имеются различные негосударственные организации, предлагающие сертификацию на коммерческой основе, дистанционно и в такие сроки, которые не позволяют считать проведение этой процедуры реальным и компетентным.

Как свидетельствуют сами практикующие негосударственные эксперты, они в большинстве своем выступают против сертификации. При введении обязательной сертификации немалое число негосударственных экспертов не смогут продолжить свою экспертную деятельность. Однако при введении обязательной сертификации необходимо предусмотреть, чтобы объем деятельности негосударственных экспертов не был уменьшен, так как государственные экспертные подразделения перегружены и эксперты часто не укладываются в необходимые сроки. Это особенно касается проведения экспертиз по гражданским и административным делам.

Таким образом, с точки зрения обеспечения интересов судопроизводства, важны как государственные, так и негосударственные судебно-экспертные учреждения. При наличии обоих видов учреждений создается добросовестная профессиональная конкуренция, что, в свою очередь, служит делу повышения уровня компетенции экспертов. Однако анализ совокупности нормативного материала, регулирующего судебно-экспертную деятельность, показывает, что ее организация нуждается в унификации и приведении к единому правовому стандарту.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Милухин П. *Встремлении к объективности* [Электронный ресурс] // URL: <https://www.advgazeta.ru> (дата обращения: 20.04.2022).
2. Кудрявцев Ю. С. *Компетентность эксперта как критерий оценки экспертного заключения судом* [Текст] / Ю. С. Кудрявцев // *Эксперт-криминалист*. 2021. № 3. С. 14–16.
3. Чернявская М. С. *Направления совершенствования деятельности негосударственных судебно-экспертных организаций // Актуальные проблемы российского права*. 2020. № 2 (111) // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/napravleniya-sovershenstvovaniya-deyatelnosti-negosudarstvennyh-sudebno-ekspertnyh-organizatsiy> (дата обращения: 22.03.2022).



BRIEF

---


**SOME PROBLEMS IN THE REGULATION  
OF FORENSIC ACTIVITIES**

**Zadayannaya O. I.**,  
senior lecturer of the Criminal Law Department,  
Sochi branch of the All-Russian State University of Justice (RLA of the  
Ministry of Justice of Russia),  
Sochi, Russia

**Abstract.** *The article focuses on the issues of legislative regulation of judicial and expert activity in connection with the consideration of the bill 306504–6 «On judicial and expert activity in the Russian Federation». Arguments are given about the need for certification of expert institutions, development, standardization and introduction of unified scientifically based methods of forensic examination into the forensic activity.*

**Key words:** *forensic activity; forensic expertise; state expert; non-state expert; expert competence; certification; sectoral specificity of forensic expertise; approbation of forensic methods; unified register.*





# Результаты дифференциации уголовного судопроизводства, провоцирующие коррупционное поведение

*Гимель М. И.,*

*магистрант, Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),  
г. Сочи, Россия*

УДК 343

**Аннотация.** В статье автор обращает внимание на то, что, чем в большей степени законодатель стремится дифференцировать виды уголовно-процессуальной деятельности, тем меньше остается в новых процедурах четкости и однозначности предписываемых действий. Текст уголовно-процессуального закона всё чаще предоставляет правоприменителю возможность необоснованно широких пределов усмотрения и необоснованного применения им исключений из общих правил, что является коррупциогенным фактором закона. Данное предположение обосновывается на примере современного регламента стадии возбуждения уголовного дела и порядка прекращения уголовного дела в связи с примирением обвиняемого с потерпевшим.

**Ключевые слова:** коррупциогенность; процессуальный регламент; возбуждение уголовного дела; прекращение производства по делу.

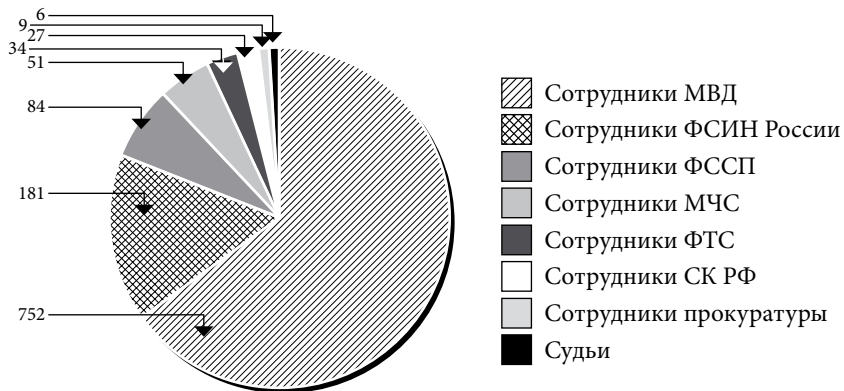
**И**тальянский юрист Энрико Ферри (1856–1929) в свое время метко подметил, что уголовный закон пишется для негодяев, а уголовно-процессуальный — для честных людей. Современные процессуалисты также обращают внимание на тот факт, что нормативная регламентация Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации рассчитана, скорее, на добросовестного правоприменителя. «По сути, — делает вывод А. А. Тарасов, — справедливость данного подхода не вызывает сомнений, так как позитивно направленная деятельность

любого должностного лица и представителя власти совершенно немислима без кредита общественного доверия, выдаваемого одновременно с назначением на должность. Сложно представить себе уголовно-процессуальный закон, уже изначально сориентированный, к примеру, на следователя, эксперта или судью — «взятчиков» [1].

В то же время имеющиеся статистические данные свидетельствуют о том, что среди правоприменителей немало таких лиц, которые не прочь воспользоваться своим служебным положением, то есть пойти на совершение коррупционных действий.

Обобщив доступную статистическую информацию, можно проиллюстрировать динамику выявленных преступных деяний коррупционной направленности в среде правоохранителей следующей диаграммой (см. рисунок).

#### ОБВИНЯЕМЫЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О КОРРУПЦИИ ЗА 2019 г.



Всего в 2019 году по уголовным делам о коррупции предстали перед судом 6,9 тыс. обвиняемых. Осуждено было почти 5,3 тыс. человек. Из них больше половины (2,8 тыс.) — за получение и дачу взяток в крупном размере. Двое из каждых пяти осужденных за получение крупной взятки — это сотрудники правоохранительных органов (диаграмма демонстрирует их распределение по сферам профессиональной деятельности). К сожалению, в связи с высокой латентностью данного вида преступлений статистика не всегда отражает реальный масштаб совершаемых пре-

ступлений. Поэтому можно смело говорить о том, что фактический уровень преступности этого типа значительно выше.

Таким образом, ориентация законодателя на честность и добропорядочность должностного лица, уполномоченного осуществлять, в том числе и уголовное судопроизводство, далеко не всегда оправдана. Правоприменитель при желании находит возможность обойти закон, несмотря на, казалось бы, жесткий регламент его действий. Определенность закона, исключающая широкие пределы усмотрения, возможность необоснованного применения исключений из общих правил как раз и являются одним из инструментов борьбы с коррупционными проявлениями. Если же в законах остаются предписания, позволяющие применять их по личному усмотрению, свободно толковать, опираться на исключения из общих правил, то сам закон приобретает коррупциогенную сущность, порождая соблазн использовать такое «дозволение» в корыстных целях. Следовательно, если даже при отсутствии в тексте закона коррупциогенных составляющих заинтересованные лица ухитряются совершать коррупционные деяния (далеко не все из которых выявляются), то при наличии в законе запрограммированных лазеек для злоупотребления дискрецией лица, принимающего решение, желающих повернуть дышло закона в свою сторону станет гораздо больше; а вот возможности для их выявления еще более сократятся, так как буква закона, по факту, нарушаться не будет, — просто закон будет применяться, скажем так, избирательно. Уместно вспомнить в этой связи остроумное замечание Станислава Ежи Леца, который подметил, что «незнание закона не освобождает от ответственности. А вот знание нередко освобождает» [2, с. 245].

Учитывая метод уголовно-процессуального регулирования общественных отношений, предполагающий исчерпывающую нормативную регламентацию властной правоприменительной деятельности, именно в уголовном судопроизводстве создание процедурных препятствий для распространения фактов коррупции специалисты считают реально выполнимыми [1]. Однако изучение положений уголовно-процессуального законодательства дает основание говорить, что в действующем УПК РФ степень нормативной регламентации властной правоприменительной деятельности во многих случаях еще далека от исчерпывающей. Причем, чем в большей степени законодатель стремится дифференцировать виды уголовно-процессуальной деятельности, тем

меньше остается в новых процедурах «четкости и однозначности» действий.

Возьмем, к примеру, не так давно измененный порядок возбуждения уголовного дела. При проверке сообщения о преступлении, согласно ч. 1 ст. 144 УПК РФ, уполномоченные лица теперь (в отличие от прежнего регламента) вправе совершать довольно-таки широкий спектр действий, направленных на установление фактов, имеющих значение для уголовного дела. Но, как конкретно производить все эти действия, УПК РФ не говорит. В нём расписана процедура производства следственных действий, но в данном случае допускаемые действия следственными не являются. К тому же часть из них даже не напоминает следственные действия. Следовательно, каждый правоприменитель будет осуществлять эти действия в силу своего усмотрения, возможно, даже вторгаясь в сферу охраняемых личных интересов лиц, вовлеченных в процесс проверки.

Несмотря на такую нерегламентированность допускаемых действий и непредсказуемость их результатов в силу отсутствия процессуальной формы, примечание второе к ч. 1 ст. 144 УПК РФ указывает, что сведения, полученные в ходе такой проверки сообщения о преступлении, могут быть использованы в качестве доказательств. То есть прописанная процедура полностью противоречит закреплённому в этом же законе порядку получения доказательств и, по сути, отрицает процесс доказывания. Не удивительно, что результаты оценки добытых таким образом «доказательств» будут различными. На примере полученных до возбуждения уголовного дела объяснений можно убедиться, что в одних случаях их признают в качестве доказательств, в других — исключают из числа таковых. И если возможность их использования в качестве доказательств следует из самого закона, то об исключении объяснений из числа таковых свидетельствует практика.

Систематизировав данные, по которым суды разных инстанций и различных регионов отказываются признавать доказательственное значение за объяснениями, М. В. Сидоренко приводит следующий набор причин:

— объяснения не входят в перечень доказательств, установленный ч. 2 ст. 74 УПК РФ, следовательно, легитимными средствами доказывания в рамках российского уголовного процесса они не являются;



— объяснения получены в порядке, который не предусмотрен УПК РФ. В силу этого они не могут быть признаны ни иными документами, ни в целом доказательствами по делу;

— при получении объяснений не обеспечены процессуальные права лиц (свидетеля, потерпевшего, подозреваемого), от которых получены объяснения, в силу чего полученные сведения не могут быть признаны в качестве легитимных средств доказывания [3, с. 15–20].

Но, тем не менее, в ряде случаев (и их, скорее всего, большая часть) объяснения признаются доказательствами. Интересно, что и в случае признания объяснений доказательствами, и в случае их исключения из перечня доказательств, под принимаемые решения подводятся основания, содержащиеся в одном и том же законе. Разве это не коррупционная составляющая действующих норм? Решения принимаются исходя из личного мнения конкретного субъекта правоприменения. Выгодно признать имеющиеся сведения доказательствами, — мы их признаем; не выгодно — не признаем (причем опять же на основании закона)! Такая дискреция в отношении порядка действий правоприменителя — находка для коррупционера, причем изобретенная самим законодателем.

Еще к одному из институтов УПК РФ, содержащему коррупциогенные факторы, как представляется, можно отнести порядок прекращения уголовного дела в связи с примирением обвиняемого с потерпевшим.

Данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации свидетельствуют о том, что прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон является лидером среди прочих оснований прекращения уголовных дел. За 2019 год было прекращено 189 851 уголовное дело, причем в связи с примирением сторон — 108 662 из них (57% от всего массива). Статистика отобрана в таблице:

#### СВЕДЕНИЯ О ПРЕКРАЩЕННЫХ УГОЛОВНЫХ ДЕЛАХ ПО РАЗЛИЧНЫМ ОСНОВАНИЯМ В 2017–2019 гг.

ГОД	2017	2018	2019
Всего прекращено	187 133	191 251	189 851
В связи с примирением сторон	138 187	127 437	108 662
Процентное соотношение	74%	67%	57%

Обращает на себя внимание факт того, что в числе прекращенных за примирением сторон дел весьма значителен удельный вес таких, которые в соответствии с законодательством относятся к делам частно-публичного обвинения. Перечень дел, относящихся к делам о преступлениях частно-публичного обвинения, как известно, закреплен в ч. 3 ст. 20 УПК РФ. Однако эта же часть 3 статьи 20 УПК РФ недвусмысленно указывает, что дела частно-публичного обвинения возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего или его законного представителя, но прекращению в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым не подлежат. Получается, что правоприменитель этот запрет игнорирует, обходя его необоснованным использованием ст. 25 УПК РФ, предусматривающей общие основания прекращения уголовного дела в связи с примирением сторон. То есть закон вновь позволяет при сходных обстоятельствах совершения преступления в одних случаях сослаться на ст. 25 УПК РФ и прекратить производство по делу, а в других — указать на ч. 3 ст. 20 УПК РФ и в прекращении уголовного дела в связи с примирением сторон отказать. Решение опять-таки зависит не от предписаний закона, а от усмотрения правоприменителя.

Выхода из создавшегося положения, на наш взгляд, может быть два. Первый: дела частно-публичного обвинения, даже если обстоятельства их совершения и преступник подпадают под общие условия, сформулированные в статьях 25 УПК РФ и 76 УК РФ, не могут быть прекращены в связи с примирением сторон. С этой целью, чтобы еще раз заострить внимание правоприменителя, в статью 25 УПК РФ следует внести дополнение следующего содержания: «... за исключением статей, предусмотренных ч. 3 ст. 20 УПК РФ».

Второй путь: исключить из ч. 3 ст. 20 УПК РФ запрет на прекращение дел частно-публичного обвинения в связи с примирением сторон. Но тогда полностью теряется смысл частно-публичного уголовного преследования. Следовательно, для восстановления законности применения оснований прекращения уголовного дела в связи с примирением сторон приемлем только первый вариант наших предложений.

В данной статье затронуты лишь некоторые нормы, провоцирующие коррупционное поведение, — нормы, коррупциогенность которых видна даже начинающему юристу. При более детальном анализе текста процессуальных установлений, возмож-

но, обнаружатся и другие предписания аналогичной природы. В то же время, думается, что и на основании названных институтов УПК РФ можно сделать вывод о том, что текст уголовно-процессуального закона должен быть выверен более тщательно, — так, чтобы исключить необоснованно широкие пределы усмотрения правоприменителя и возможность неоправданного применения им инструмента «исключение из общих правил». Именно такие четкие установления закона должны стать основой противодействия коррупционному поведению.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Тарасов А. А. *Антикоррупционные стандарты в уголовном судопроизводстве: от законодательной идеи к процедурному воплощению* // URL: [https://go.mail.ru/redirect?type=sr&redir=eJwVy9EJwJAURuFO46OhEVsrCLqHEIIJbWibP-TeBNMInMEB3MFdfHMR63n-zsAc6CgEcTKz3SL2ou6арv63k-1BhKgzhPbsRsSYApOD98UqYu2NjlxU6jEhe8yKkkGlcEuGlc5WLXqEh9FsJ4-inLForYDjmhTXI6mMMIFug\\_WupKqq913Xyp2UbfV-Pc\\_3T3fB9bFJX5x-oy9Bog&src=4515fa2&via\\_page=1&user\\_type=48&oqid=d62156b52bc7f0d3](https://go.mail.ru/redirect?type=sr&redir=eJwVy9EJwJAURuFO46OhEVsrCLqHEIIJbWibP-TeBNMInMEB3MFdfHMR63n-zsAc6CgEcTKz3SL2ou6арv63k-1BhKgzhPbsRsSYApOD98UqYu2NjlxU6jEhe8yKkkGlcEuGlc5WLXqEh9FsJ4-inLForYDjmhTXI6mMMIFug_WupKqq913Xyp2UbfV-Pc_3T3fB9bFJX5x-oy9Bog&src=4515fa2&via_page=1&user_type=48&oqid=d62156b52bc7f0d3) (дата обращения: 12.05.2022).
2. Бойко А. И. *Язык уголовного закона и его понимание: Учебно-научное издание*. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. 308 с.
3. Сидоренко М. В. *Коллизии процессуальной формы доказывания в досудебных стадиях уголовного судопроизводства* // *Российский следователь*. 2017. № 2. С. 15–20.



#### BRIEF

---

#### RESULTS OF DIFFERENTIATION OF CRIMINAL PROCEEDINGS PROVOKING CORRUPT CONDUCT

**Gimel M. I.,**

*Master's degree student, Sochi branch  
of the All-Russian State University of Justice  
(RLA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia*

**Abstract.** *In the article the author points out that the more the legislature seeks to differentiate the types of criminal procedure activities, the less*

*remains in the new procedures of clarity and certainty of the prescribed actions. The text of the Criminal Procedure Law increasingly provides the law enforcement officer with unreasonably broad limits of discretion and unjustified application of exceptions from the general rules which is a corrupt factor of the law. This assumption is based on the current rules governing the stage of initiation of criminal proceedings and the procedure for the termination of criminal proceedings in connection with the reconciliation of the accused with the victim.*

**Key words:** *corruption; procedural regulations; initiation of criminal proceedings; termination of proceedings in a case.*





# Применение международного опыта в правотворческом регулировании предупреждения преступности несовершеннолетних в России

**Черкасова Д. Н.,**

магистрант, Сочинский филиал ВГУЮ (РПА Минюста России),  
г. Сочи, Россия

УДК 343.13

***Аннотация.** В статье рассмотрены отдельные положения отечественного и зарубежного законодательства, касающиеся профилактики преступности среди несовершеннолетних. Автор приводит аргументы в пользу того, что некоторые нормы зарубежного законодательства, ориентированные на противодействие преступности среди несовершеннолетних, могут быть с успехом усвоены отечественным законодателем и использованы для целей противодействия росту подростковой преступности.*

***Ключевые слова:** зарубежное законодательство; правотворческое регулирование; предупреждение преступлений несовершеннолетних; преступность несовершеннолетних; ранняя профилактика.*

**В**ысокий уровень преступности среди несовершеннолетних по-прежнему остается острой проблемой для российского общества. Это свидетельствует о том, что меры, предпринимаемые в целях предупреждения данного вида преступности, являются недостаточными. Полагаем, что в этой связи представляется актуальным обращение к опыту других стран в сфере законодательного регулирования профилактики преступности среди несовершеннолетних. Безусловно, при изучении зарубежной практики следует учитывать исторически сложившиеся культурно-исторические и социально-политические особенности тех или иных государств, повлиявшие на установление определенной правотворческой и правоприменительной традиции.

В Российской Федерации в настоящее время базовым законом, отражающим концепцию правотворческой политики государства по отношению к преступности в среде несовершеннолетних, является Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [1], который, несмотря на наличие в нём множества эффективных положений и норм, всё же направлен в основном на непосредственное предупреждение подростковой преступности, а также на предупреждение ее рецидива, что, по мнению некоторых правоведов, можно считать отчасти недостатком данного закона [2, с. 68]. Сравнительно мало внимания уделяется законодателем вопросу ранней профилактики преступности в среде несовершеннолетних — купированию форм девиантного поведения. Удельный вес таких мер в общем массиве предупредительных мероприятий, предусмотренных законом, незначителен. Помимо этого, данные меры направлены по большей части на несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в то время как предрасположенность к преступному поведению имеет место и в других социальных стратах.

На наш взгляд, закон должен содержать куда больший объем профилактических мероприятий в отношении всех категорий несовершеннолетних, в том числе с учетом возможностей отечественной системы образовательных и досуговых учреждений.

Весьма интересным в контексте рассматриваемой темы представляется Закон 1998 г. «О преступлениях и нарушениях общественного порядка», который действует в Великобритании. Английский закон, по аналогии с отечественными принудительными мерами воспитательного воздействия, которые предусмотрены ст. 90 УК РФ, устанавливает возможность наложения на несовершеннолетнего, совершившего преступление, определенных обязанностей. Наложение обязанностей осуществляется посредством вынесения Приказа об антисоциальном поведении, который в отличие от вышеуказанной нормы уголовного закона РФ основанием для своего применения называет не только непосредственное совершение преступления несовершеннолетним, но также действия, которые «... вызывают или могут вызвать беспокойство, страх или причинить страдания иным лицам, кроме членов семьи» [3, с. 45]. Несмотря на то, что данная формулировка является достаточно размытой, полагаем, что подобное по смыслу положение может быть включено и в действующее

российское законодательство, регулирующее профилактический механизм преступлений, совершаемых несовершеннолетними, поскольку с его помощью можно было бы избежать еще не случившихся преступлений [4, с. 67].

Вполне оправданной видится и норма британского закона, которая предусматривает наложение дополнительных обязанностей не только на лицо, совершившее преступление, но также и на его родителей [5, с. 99]. Дополнительный контроль выступает важным элементом предотвращения правонарушений, особенно, когда субъектом такого контроля является не государственная структура, а близкие, и без того играющие значительную роль в формировании поведения, мировоззрения и характера ребенка. В настоящий момент ст. 91 УК РФ предусматривает передачу несовершеннолетнего под надзор родителям или иным законным представителям с целью осуществления контроля за его поведением. По нашему мнению, данная норма не только подлежит расширению, но и детализации.

Еще одной мерой профилактики, включенной в ювенальное законодательство Великобритании, является норма, регламентирующая реакцию государства на пребывание несовершеннолетнего лица в учебное время вне образовательного учреждения: сотрудник правоохранительных органов в этом случае имеет право задержать подростка и доставить его в учебное заведение или передать родителям [6, с. 196].

В целом, многие нормы ювенального законодательства Великобритании ориентированы именно на профилактику преступного поведения среди несовершеннолетних. Причина очевидна — истоки девиантности у подростка-преступника формируются в детстве, задолго до того момента, как он встает «на скользкую дорожку» [7, с. 117]. Выход из сложившейся ситуации британские власти увидели, с одной стороны, — в разработке и широком распространении различных обучающих госпрограмм, предназначенных для родителей и направленных на просвещение в вопросах воспитания; а, с другой стороны, — в учреждении мотивационных курсов для детей и подростков, преследующих цель ранней профилактики подростковой преступности.

Другое государство, добившееся существенных успехов в противодействии подростковой преступности — Германия. Здесь основной ювенальной юстиции выступает Закон о помощи семье и детям 1990 года, в рамках которого детям из малоимущих семей оказы-

вается материальная поддержка со стороны государства, а также регламентируются воспитательные меры, сопряженные с присмотром за несовершеннолетним в образовательном учреждении.

Достаточно жесткий контроль в Германии установлен за деятельностью тех учебных заведений, где систематически регистрируются случаи проявления подростковой преступности. У таких учреждений, как правило, отзывается лицензия на образовательную деятельность [8].

Немецкий закон предусматривает возможность временного изъятия несовершеннолетнего из семьи в случае, если обстановка в доме негативно отражается на его психоэмоциональном состоянии или провоцирует его антисоциальное поведение. В этом случае специальная служба приставляет опытного воспитателя к такому подростку, а также заботится о создании таких условий для проживания несовершеннолетнего, которые будут способствовать его законопослушному поведению в дальнейшем. В качестве крайней меры в Германии возможна передача трудного подростка в другую семью с назначением его опекунами сторонних граждан [9, с. 148].

Важно отметить, что рассмотренные положения германского федерального законодательства обеспечиваются в полной мере уголовным и административным законодательством этой страны. То есть в случае нарушения каких-либо из приведенных норм Закона о помощи семье и детям, нарушитель может нести ответственность уже в соответствии с уголовным законодательством. Это в корне отличается от отечественного законодательства, регулирующего деятельность органов надзора за несовершеннолетними и собственно профилактическую деятельность в сфере подростковой преступности [10, с. 371].

Закон о защите молодежи, который действует в Германии с 2002 года, также содержит немало полезных норм, которые могли бы прижиться в профильном законодательстве нашей страны [11, с. 77]. Одна из важных глав данного закона, важность которой в наши дни трудно переоценить, носит название «Защита юности в сфере средств информации». В частности, данная глава запрещает присутствие несовершеннолетних на киносеансах с возрастными ограничениями и избирательно регламентирует период времени, когда несовершеннолетние определенных возрастных групп могут посещать соответствующие кинофильмы с родителями или же без их присутствия. В тексте главы, кроме того,



содержится перечень опасной для подростков информации — к такому закон, например, относит контент, восхваляющий войну или демонстрирующий подростков в сексуально акцентированных позах и т. д.). Такого рода информация запрещена к передаче несовершеннолетнему, а также к публичной демонстрации и продаже в местах, доступ в которые не контролируется [10, с. 172].

На основании рассмотренных выше примеров можно заключить, что зарубежный опыт ювенального права дает достаточно пищи для размышлений в плане совершенствования отечественного законодательства, а также форм и способов действий органов, наделенных полномочиями по реализации профилактических мер в среде несовершеннолетних. Приведенные в работе отдельные нормативные предписания, содержащиеся в законодательствах Германии и Великобритании, вполне могут быть усвоены российскими правотворцами и при корректном встраивании в правовую систему нашей страны наверняка дадут эффект, поскольку ориентированы как раз на раннюю профилактику преступлений и правонарушений среди несовершеннолетних. Не менее полезным для изучения и последующего учета в законодательном процессе, на наш взгляд, могут стать практики деятельности органов опеки и попечительства зарубежных (в первую очередь европейских) государства, а также комиссий по делам несовершеннолетних.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.04.2022).*
2. Михайлова С. Н. *Меры раннего предупреждения преступности несовершеннолетних в федеральном законе «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Вестник ТГПУ. 2006. № 11. С. 67–72.*
3. Аистова Л. С. *Уголовное право зарубежных стран: учебное пособие / Л. С. Аистова, Д. Ю. Краев. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. 132 с.*
4. *Уголовное право зарубежных государств. Общая часть / под ред. И. Д. Козочкина. 578 с.*

5. Старков В. И. К вопросу о возможности применения зарубежного опыта противодействия преступности несовершеннолетних в правоприменительной практике правоохранительных органов Российской Федерации // *Человек: преступление и наказание*. 2012. № 1. С. 67–78.
6. Дородонова Н. В. Регулирование вопросов по организации профилактики правонарушений несовершеннолетних в зарубежном законодательстве: история и современность // *Вестник СГЮА*. 2017. № 5 (118). С. 191–198.
7. Антонян Ю. М., Коновалова И. А. Формирование личности в детстве и корыстное преступное поведение подростков // *Lex Russica*. 2017. № 2 (123). С. 115–121.
8. Социальный кодекс ФРГ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/> (дата обращения: 27.04.2022).
9. Хершельман М. Защита прав детей в Германии (правовые проблемы) // *Вестник МГОУ. Серия: Юриспруденция*. 2018. № 3. С. 146–154.
10. Власов И. С. Вне судебная помощь несовершеннолетним, нуждающимся в социальной защите, по законодательству Германии // *Журнал российского права*. 2007. № 11. С. 99–109.
11. Зубкова В. И. Уголовное законодательство европейских стран: сравнительно-правовое исследование. М., 2013. С. 77–78.



BRIEF

---

**THE USE OF INTERNATIONAL EXPERIENCE  
IN THE LAW-MAKING REGULATION  
OF JUVENILE DELINQUENCY IN RUSSIA**

**Cherkasova D. N.,**

*2nd year Master's student, Sochi Branch  
of the All-Russian State University of Justice  
(RPA of the Ministry of Justice of Russia), Sochi, Russia*

**Abstract.** *The article analyzes certain provisions of domestic legislation aimed at countering juvenile delinquency, as well as regulatory legal acts of some foreign countries, in particular England and Germany, in the field of juvenile delinquency prevention, the provisions of which could be taken into account in the process of law-making regulation of the mechanism for preventing this type of crime in the Russian Federation.*

**Key words:** *juvenile delinquency, prevention of juvenile delinquency, early prevention, foreign legislation, law-making regulation.*



История,  
ПОЛИТОЛОГИЯ,  
межкультурная  
КОММУНИКАЦИЯ  
и массмедиа



# Оценка трансформации современного медиапространства (на основе данных социологического опроса журналистов Республики Крым)

**Смеюха В. В.,**

*профессор кафедры теории и практики массовой коммуникации,  
Южный федеральный университет, доктор филологических наук,  
доцент, г. Ростов-на-Дону, Россия*

**Армаш В. В.,**

*Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского,  
г. Симферополь, Россия*

УДК 070

**Аннотация.** Авторы статьи затрагивают актуальные вопросы: трансформацию медиапространства и отношение к данному процессу журналистов. Предлагаются результаты социологического исследования, проведенного в 2021 году среди журналистов Республики Крым; было выявлено мнение сотрудников СМИ относительно функций массмедиа, увеличения объема ложной медиаинформации, личной медиаграмотности, а также медиаграмотности массового населения. Делается заключение о расширении направлений массового и профессионального медиаобразования, что обеспечит повышение качества массмедийного процесса.

**Ключевые слова:** медиапространство; журналисты; Республика Крым; социологическое исследование; проблемы массмедиа.

**Т**рансформация медиапространства и изменение медикоммуникационных процессов обосновывают важность их изучения, анализа, выявления причин и последствий модификации. В научных исследованиях и аналитических отчетах рассматриваются: системные характеристики медиапроцесса, его

участники, качество медиапроизводства, эффекты его воздействия на население и т. д. Расширение медиасреды, увеличение численности медиаканалов и интегрированность медиакommunikаций в сферы социума обозначили как позитивные (демассификация аудитории, типологическое разнообразие медиа, реализация важнейших функций массмедиа и т. д.), так и негативные (участие медиа в информационных войнах, увеличение объема ложной информации, низкая медиаграмотность населения и т. д.) тенденции медиапроцесса.

На фоне происходящих трансформаций в сфере журналистики нельзя не обратить внимание на изменение общественного отношения к сотрудникам СМИ. По данным ФОМ, россияне оценивают уровень профессионализма отечественных журналистов как средний, 51% опрошенных считает, что журналисты пользуются уважением в обществе (Журналисты и СМИ: доверие и роль в обществе // ФОМ. 23.11.2018). Данные аналогичного опроса, проведенного среди самих журналистов, значительно отличаются: только 15% сотрудников СМИ считают, что их профессия «скорее уважаемая» (Средства массового недоверия. Фонд «Медиастандарт» изучил отношение россиян к труду журналистов // РБК. 22.10.2018).

Почти половина россиян не доверяет СМИ (Средства массового недоверия... // РБК. 22.10.2018). Причины недоверия связываются с увеличением объема некачественного, недостоверного контента. Снижение качества медиаконтента, увеличение объема ложной информации приобретают массовый характер: по данным Генеральной прокуратуры России, за 2020 г. было зафиксировано десятикратное увеличение ложного медиаконтента (Количество фейков в интернете выросло в 10 раз в период пандемии // ТАСС. 8.06.2020).

Информационный анализ, проведенный Национальным центром помощи детям и Лиги безопасного интернета в 2020 г., выявил 33 тыс. ложных сообщений: более 17 тыс. — о коронавирусе, более 8 тыс. — о голосовании по поправкам в Конституцию РФ, более 3 тыс. — о вакцинировании от коронавируса и др. (Эксперты предсказали двукратный рост количества фейков в интернете в 2021 году // Лента.ру. 22.12.2020).

Целью данной статьи является изучение отношения журналистов Республики Крым к трансформации медиакommunikационных процессов. На сегодняшний день в рассматриваемом

регионе действуют 129 СМИ. В связи с тем, что Крым несколько лет назад вошел в состав Российской Федерации, и сегодня здесь реализуются крупномасштабные экономические, социальные и культурные проекты, информационная повестка дня, формируемая крымскими изданиями, привлекает к себе внимание широкой аудитории.

Вследствие чего представляется важным изучение мнения журналистов, работающих на территории Крымского полуострова, о роли СМИ, функциональных характеристиках современного медиапроизводства; оценки ими такой актуальной проблемы, как увеличение объема ложной медиаинформации. В рамках последней задачи будут рассмотрены следующие вопросы: определение журналистами функций производства и распространения недостоверной информации; медиакоммуникаций, наиболее активно участвующих в тиражировании недостоверного контента; оценка журналистами собственной медиаграмотности и медиаграмотности массовой аудитории в плане верификации информации.

Трансформация средств массовых коммуникаций, вызванная глобализацией, дигитализацией и коммерциализацией, — вопрос, достаточно хорошо изученный учеными (см.: Вартанова Е. Л. [3], Головин Ю. А., Коханая О. Е. [4, 5], Ежова Е. Н. [7], Короченский А. П. [11], Кузьмина О. Г. [12], Шкондин М. В., Владимирова Т. Н., Демина И. Н. [16]. Исследователи фиксируют изменение сферы журналистики, ее функций, отношения аудитории к журналистскому сообществу. В последние годы обозначилось увеличение численности научных трудов, посвященных вопросу ложной (фейковой) информации (Архангельская И. Б. [1], Ильченко С. Н. [9], Киуру К. В., Кривоносов А. Д. [10], Подворко Н. В. [13], Шестерина А. М. [15], Sharovalova E. V. [20]). Необходимо отметить усиление внимания ученых к изучению СМИ Республики Крым. Исследователи рассматривают такие вопросы, как формирование медийного пространства региона, типологические, функциональные, лингвистические, этноконфессиональные характеристики изданий [Богданович Г. Ю. [2], Егорова Л. Г. [6], Ершов Ю. М. [8], Щепилова Г. Г. [17], Яблоновская Н. В. [18]).

Основными методами исследования стали: социологический, сравнительный, описательный. В процессе реализации исследования было опрошено 25 респондентов (анкетирование в форме личного интервью, случайная выборка), опрос был проведен в марте-апреле 2021 г.

Среди опрошенных журналистов оказалось приблизительно одинаковое количество мужчин и женщин (48 и 52%, соответственно). Возраст респондентов, участвовавших в исследовании, — от 19 до 45 лет. В опросе приняли участие сотрудники следующих организаций: МИА «Россия сегодня», ООО «НТС» («Независимое телевидение Севастополя»), телеканала «Миллет» (АНО «Общественная крымскотатарская телерадиокомпания»), ООО «Редакция газеты “Крымская правда”», телеканала «Первый Крымский» (АНО «Телерадиокомпания “Крым”») (табл. 1).

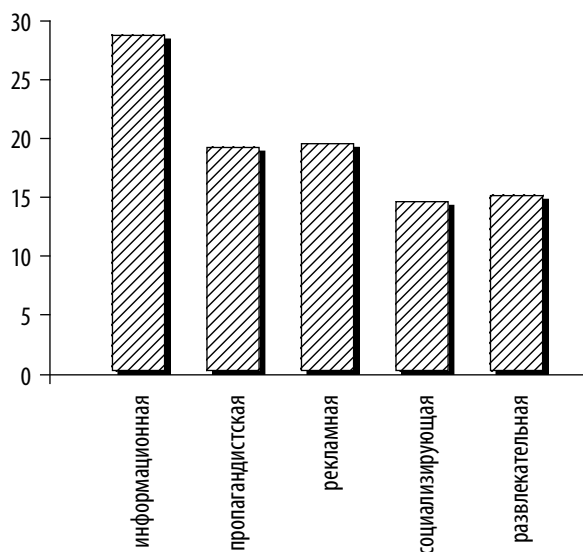
Таблица 1

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСПОНДЕНТОВ ПО МЕСТУ РАБОТЫ

№ п/п	ИА, СМИ, пресс-служба	Кол-во респондентов
1	РИА Новости Крым (МИА «Россия Сегодня»)	2
2	Радио «Спутник в Крыму» (МИА «Россия Сегодня»)	1
3	Радиостанция «Крым» (АНО «ТРК “Крым”»)	2
4	Телеканал «Крым 24» (АНО «ТРК “Крым”»)	6
5	Радиостанция «Море» (АНО «ТРК “Крым”»)	4
6	Телеканал «Первый Крымский» (АНО «Телерадиокомпания “Крым”»)	2
7	ООО «НТС» («Независимое телевидение Севастополя»)	3
8	Телеканал «Миллет» (АНО «Общественная крымскотатарская телерадиокомпания»)	3
9	ООО «Редакция газеты “Крымская правда”»	2

Для журналистов, работающих в СМИ Республики Крым, информационная функция, реализуемая массмедиа, является главной (30%). Помимо информационной, по мнению сотрудников СМИ, сегодня преобладают пропагандистская и рекламная функции (рис. 1). Обратим внимание на то, что в ходе опроса сотрудниками СМИ не были отмечены такие функции, как образовательная и интегративная. Для сравнения обратимся

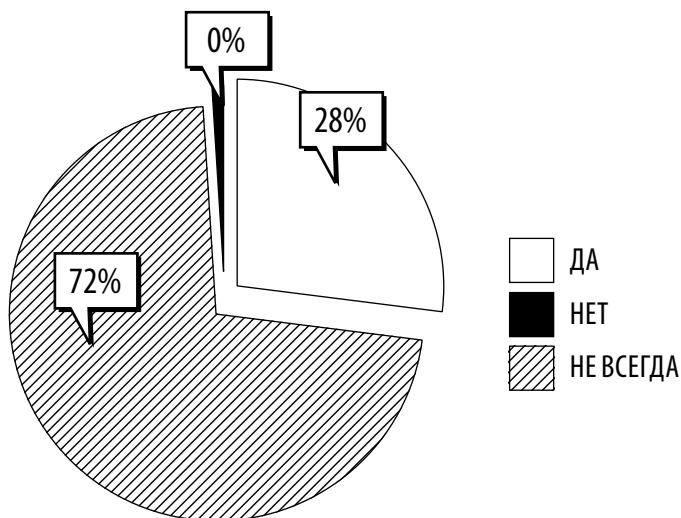
к результатам исследования компании «Циркон»: в ходе опроса почти 500 журналистов было выявлено, что основной профессиональной ролью журналиста является сообщение фактов, информирование общества о важных событиях (Представления журналистов о профессии и профессиональном сообществе // Циркон.ру. 13.01.2017). Информационный аспект СМИ рассматриваемого региона выделяет и А. Трофимов, председатель Союза журналистов Республики Крым: «Если проводить рейтинг информационной насыщенности региональных крымских телеканалов, то поставил бы его на первое место» (Об открытости и закрытости крымской журналистики и не только (Интервью с А. Трофимовым) // Академия журналистики. 31.05.2019. URL: <https://academy-tv.ru/2019/05/31/%D0%BE%D0%B1>).



**Рис. 1.** *Распределение ответов на вопрос:  
«Какие функции массмедиа, по вашему мнению,  
являются преобладающими?»*

Лишь 28% опрошенных указали, что могут самостоятельно определить, является ли информация ложной. 72% высказали свое сомнение по данному поводу (рис. 2).





**Рис. 2.** Распределение ответов на вопрос: «Можете ли вы самостоятельно определить, что информация является ложной (фейковой)?»

Проверка информации, ее верификация и фактчекинг, — проблема, с которой сталкиваются все журналисты, это одно из направлений современного редакционного процесса, которое недостаточно разработано. Так, Д. В. Соколова в статье «Фактчекинг и верификация информации в российских СМИ: результаты опроса» приводит следующие данные, полученные в ходе опроса журналистов в 2018 г.: в большей части редакций отсутствует алгоритм проверки информации, являющийся обязательным для всех сотрудников (78%), и делает заключение: процесс проверки информации осложняют субъективные факторы, связанные с отношением журналиста к своей деятельности, и объективные, к которым относятся закрытые источники информации, невозможность установить первоисточник и т. д. [14]

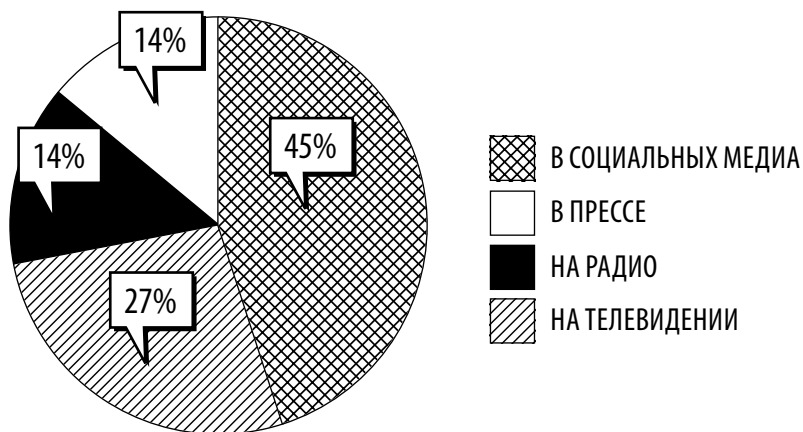
Для повышения уровня профессионального образования журналистов и формирования у них навыков работы с достоверной информацией стали инициироваться мероприятия обучающего характера: «В Уфе для журналистов провели мастер-класс

по распознаванию фейковых новостей» (Seldon.News. 26.07.2019), «Мастер-класс “Качественная журналистика и медиаграмотность в эпоху фейковых новостей и пост-правды”» (Екатеринбург) (Ельцин-центр. 10.10.2019), «Живые лекции и stop-фейк: SputnikPro открыл онлайн-сезон для журналистов» (Краснодар) (Союз журналистов Краснодарского края. 14.04.2020), «Состоялся онлайн-вебинар “Фейк-ньюс: как проверять информацию в Интернете”» (Московская обл.) (Союз журналистов Подмосковья. 14.05.2021) и др.

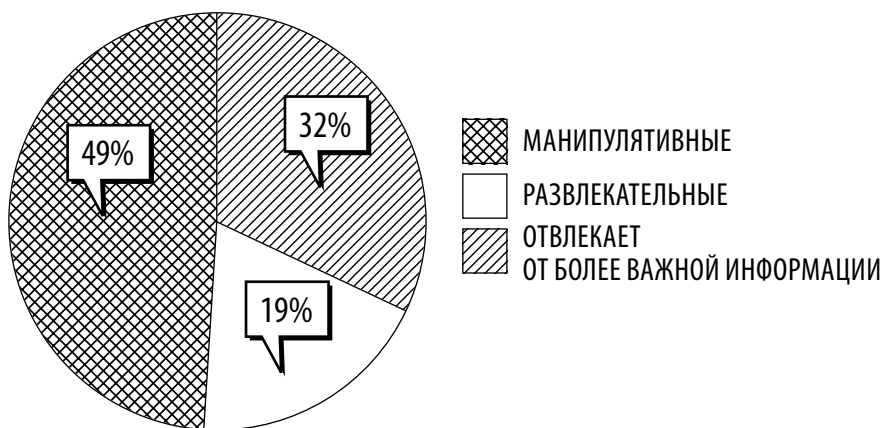
По мнению крымских журналистов, недостоверная информация чаще всего появляется в социальных сетях (45%) (см. рис. 3). Социальные сети являются площадками, на которых нередко публикуется ложная, непроверенная информация, чему способствует среда социальных медиа: сообщения могут размещаться анонимными авторами; пользователями, которые таким образом хотят выразить свой эмоциональный настрой (разыграть аудиторию, обидеть, выразить протест и т.д.); и благодаря многочисленной аудитории, участвующей в медиапроцессе, такие сообщения будут быстро распространяться: по заключению ученых из Массачусетского технологического института (США), ложная информация распространяется на 70% быстрее достоверной (Ученые из Массачусетского технологического института в США узнали, что ложные сообщения в социальных сетях распространяются на 70 процентов быстрее правдивых // Москва 24. 09.03.2018). Приведем пример: 11 мая 2021 г. в одной из школ г. Казань произошел трагический инцидент, связанный с применением огнестрельного оружия, и в тот же день в социальной сети «ВКонтакте» стали появляться ложные страницы «казанского стрелка» («ВКонтакте» блокирует фейковые аккаунты, выдающие себя за стрелявшего в школе в Казани // ТАСС. 11.05.2021).

Респонденты указали, что ложная информация реализует манипулятивные функции (49%). Недостоверная информация отвлекает аудиторию от более важных сообщений, событий (32%) (рис. 4).

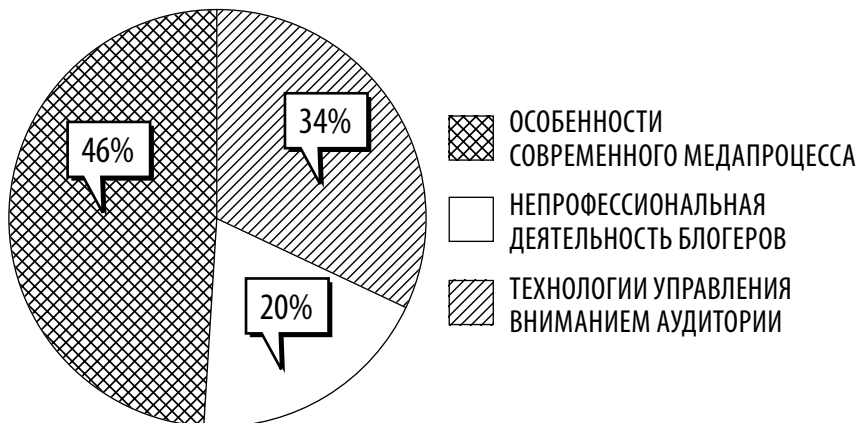
Увеличение объемов ложной информации крымские журналисты связывают с реалиями современного медиапроцесса (46%), технологиями управления вниманием аудитории (34%), непрофессиональной деятельностью блогеров (20%) (рис. 5).



**Рис. 3.** Распределение ответов на вопрос: «По вашему мнению, где чаще размещается недостоверная информация?», %



**Рис. 4.** Распределение ответов на вопрос: «Какие функции, по вашему мнению, выполняет ложная информация?», %



**Рис. 5.** Распределение ответов на вопрос:  
«Какие факторы влияют на увеличение  
объема ложной информации?», %

Опрос показал, что наименее подвержены влиянию недостоверной информации следующие аудиторные группы: граждане, использующие несколько источников информации (31%), специалисты по связям с общественностью (20%), политтехнологи (16%), аудитория с высшим образованием (11%), политики (11%), блогеры (10%).

По мнению медиаспециалистов, массовая аудитория не может самостоятельно выявлять ложную (недостоверную информацию) — об этом заявили все опрошенные. Однако аудиторию можно научить распознавать ложную информацию (92%).

Проведенное исследование показало: респонденты демонстрируют высокий уровень медиакомпетентности — профессионально оценивают функциональные характеристики медиасреды, выявляют причины негативных тенденций медиапроцесса, отмечают, что ложная информация способствует осуществлению манипулятивного воздействия на аудиторию, отвлекает ее от более важных медиасообщений. В то же время журналисты признают, что сами не всегда могут проводить качественную верификацию медиаконтента.

Обратим внимание на то, что журналисты высоко оценили возможности медиаобразования в плане повышения медиаграмотности населения. Однако реализуемые на современном этапе медиаобразовательные программы ориентированы на различ-

ные аудиторные группы, в том числе и профессиональные. Следовательно, образовательные проекты, включающие в себя разнообразные форматы: курсы повышения квалификации, участие в мастер-классах, круглых столах, научно-практических конференциях и др., могли бы способствовать совершенствованию определенных навыков журналистов и, как следствие, вели бы к повышению качества медиапроцессов. Данные образовательные программы инициируются Союзом журналистов России. Кроме того, в их организации могут принимать участие и вузы, на базе которых ведется обучение по направлениям подготовки «Журналистика», «Реклама и связи с общественностью».

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Архангельская И. Б. Проблема изучения социальных сетей со студентами бакалавриата направления «Реклама и связи с общественностью» / И. Б. Архангельская // MEDIAОбразование: медиавключенность vs медиаизоляция: Матер. VI Междунар. науч. конф. Челябинск: ЧелГУ, 2021. С. 77–81. — EDN HXCCNV.
2. Богданович Г. Ю. Трансформация медиаисистемы: Крымский контекст // Реклама и связи с общественностью: традиции и инновации: Матер. междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д: РГУПС, 2016. С. 53–58.
3. Вартанова Е. Л. Цифровое неравенство, цифровой капитал, цифровая включенность: динамика теоретических подходов и политических решений / Е. Л. Вартанова, А. А. Гладкова // Вестник Московского университета. Серия 10: Журналистика. 2021. № 1. С. 3–29. — DOI 10.30547/vestnik.journ.1.2021.329.
4. Головин Ю. А. Новые тренды в эпоху революционных изменений информационных технологий / Ю. А. Головин, О. Е. Коханая // Знание. Понимание. Умение. 2020. № 4. С. 177–189. — DOI 10.17805/zpri.2020.4.16.
5. Головин Ю. А. Процессы глобализации и медиакартина мира / Ю. А. Головин, О. Е. Коханая // Медиасреда. 2018. № 13. С. 193–202. — EDN XZAPEL.
6. Егорова Л. Г. Жанрово-тематические особенности дискурса СМИ Республики Крым / Л. Г. Егорова // Вопросы теории и практики журналистики. 2020. Т. 9. № 2. — С. 335–346. — DOI 10.17150/2308-6203.2020.9(2).335-346. — EDN PXCHJU.
7. Ежова Е. Н. К вопросу о проявлениях экстремизма в медиадискурсе о Северном Кавказе: опыт лингвистических экспертиз конфлик-

- тогенных текстов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Язык и литература. 2018. Т. 15. № 2. С. 209–219. — DOI 10.21638/11701/srbu09.2018.205.
8. Еришов Ю. М. Региональная идентичность СМИ Крыма и Севастополя // Ломоносовские чтения: Матер. ежегодной науч. конф. МГУ, Севастополь. Севастополь: Филиал МГУ им. М. В. Ломоносова в г. Севастополе, 2021. С. 71–73.
  9. Ильченко С. Н. Фейк и реальность нашего времени / С. Н. Ильченко // Гуманитарный вектор. 2021. Т. 16. № 4. С. 189–192. — DOI 10.21209/1996–7853–2021–16–4–189–192. — EDN BFWDOX.
  10. Киуру К. В. Инструменты фейка и методики фактчекинга / К. В. Киуру, А. Д. Кривоносов // Российская пиарология: тренды и драйверы: Сб. науч. тр. в честь проф. В. А. Ачкасовой. СПб: СПбГЭУ, 2021. С. 54–61. — EDN RUCKCT.
  11. Короченский А. П. Постжурналистика: сущность, признаки, социальные эффекты / А. П. Короченский // Журнал Белорусского государственного университета. Журналистика. Педагогика. 2019. № 1. С. 6–12. — EDN GSJCFX.
  12. Кузьмина О. Г. Современные новости в аспекте их моделирования / О. Г. Кузьмина, В. В. Армаиш // Транспорт: наука, образование, производство (Транспорт-2021): сб. науч. тр. Междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д: РГУПС, 2021. С. 151–154. — EDN VMJNKT.
  13. Подворко Н. В. Курорты Крыма в условиях информационной войны / Н. В. Подворко, В. Н. Исаева // Реклама и связи с общественностью: традиции и инновации: Матер. междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д: РГУПС, 2016. С. 264–269.
  14. Соколова Д. В. Фактчекинг и верификация информации в российских СМИ: результаты опроса // Вестник Московского университета. Сер. 10. Журналистика. 2018. № 4. С. 3–25.
  15. Шестерина А. М. Особенности фактчекинга аудиовизуального контента / А. М. Шестерина // Фактчекинг как инструмент развития медиа и современного медиаобразования: Матер. Всерос. науч.-практ. конф. Новосибирск: НГПУ, 2021. С. 94–99.
  16. Шкондин М. В. Журналистика как фактор преодоления проблемных ситуаций мира повседневности: слагаемые целостности / М. В. Шкондин, Т. Н. Владимирова, И. Н. Демина // Вестник Волжского университета им. В. Н. Татищева. 2022. Т. 1. № 1 (37). С. 138–144. — DOI 10.51965/20767919\_2022\_1\_1\_138. — EDN SENWFT.
  17. Щепилова Г. Г. СМИ Крымского полуострова: проблемы интеграции в российское медиaprостранство / Г. Г. Щепилова // Медиаскоп. 2017. № 1. С. 4.

18. Яблоновская Н. В. Современная этножурналистика Крыма: основные тенденции развития / Н. В. Яблоновская // Этническая журналистика: история и современность: Ежегодник № 10. М.: Факультет журналистики МГУ им. М. В. Ломоносова, 2017. С. 63–75.
19. Kaminskaya T. L. Media Education As An Anti-Fake Factor / T. L. Kaminskaya // The European Proceedings of Social and Behavioural Sciences EpSBS, Veliky Novgorod, 03–04 октября 2019 года / Edited by A. G. Shirin. Veliky Novgorod: European Publisher, 2020. P. 383–388. — DOI 10.15405/epsbs.2020.08.02.49. — EDN NQETSG.
20. Shapovalova E. Improving Media Education as a Way to Combat Fake News // Медиаобразование. 2020. Vol. 60. No 4. Pp. 730–735.



BRIEF

---

**ASSESSMENT OF THE TRANSFORMATION  
OF THE MODERN MEDIA SPACE (BASED ON THE DATA  
OF A SOCIOLOGICAL SURVEY JOURNALISTS  
OF THE REPUBLIC OF CRIMEA)**

**Smeyukha V. V.,**

*Professor, Institute of Philology, Journalism and Intercultural  
Communication, Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia*

**Armash V. V.,**

*Crimean Federal V. I. Vernadsky University,  
Simferopol, Republic of Crimea, Russia*

**Abstract.** *The authors of the article touch upon topical issues: the transformation of the media space and the attitude of journalists to this process. The results of a sociological study conducted in 2021 among journalists of the Republic of Crimea are proposed; the opinion of media employees regarding the functions of the mass media, the increase in the volume of false media information, personal media literacy, as well as media literacy of the mass population was revealed. The conclusion is made about the expansion of the directions of development of mass and professional media education, which will ensure an increase in the quality of the mass media process.*

**Key words:** *media space; journalists; Republic of Crimea; sociological research.*



Правовое положение  
приходского сельского духовенства  
в Российской Империи  
и в первое десятилетие  
советской власти:  
сравнительно-правовой анализ

*Ионова З. Н.,*

*доцент кафедры теории и истории государства и права  
Санкт-Петербургской юридической академии,  
кандидат исторических наук, г. Санкт-Петербург, Россия*

УДК 281.93/470

***Аннотация.** Анализируя проблемы жизни и духовного пути священнослужителей в России на рубеже XIX–XX вв., автор констатирует неопределенность правового и социально-экономического статуса данной категории лиц, как в дореволюционный период, так и в 1917–1928 гг.*

*В статье отмечается, что значительное ухудшение правового положения приходских священников в первое десятилетие установления Советской власти проявилось в дискриминационных и репрессивных действиях советского режима по отношению к духовенству.*

***Ключевые слова:** православное духовенство; правовой статус; ограничение в правах; служители культа; самостоятельное население.*

**П**равовое положение Русской православной церкви в Советской России в последние десятилетия стало одной из наиболее востребованных тем в сфере исторических и историко-правовых исследований. В работах отечественных и зарубежных авторов подробно рассматриваются вопросы репрессивной государственно-конфессиональной политики большевиков, особенности ее реализации в различных регионах



России, изучается правовой и социальный статус священнослужителей в тот период истории. Темой данной статьи стал анализ правового положения приходского сельского духовенства в последние годы существования Российской империи и в первое десятилетие Советской власти.

Русская православная церковь в Российской империи занимала доминирующее положение среди религиозных организаций, но, тем не менее, правовое положение православного духовенства было неоднозначным.

С одной стороны, представители духовного сословия имели право на личную неприкосновенность, участвовали в жизни страны посредством пользования правом избирать и быть избранным в губернские и уездные земские учреждения; они не уплачивали личные подати, поземельный налог; не выполняли городские повинности (за исключением сборов на постройку мостов и освещение улиц); не несли рекрутскую повинность, а военная реформа 1874 года освободила их и от всеобщей воинской повинности. Более высокий уровень образования, обладание привилегиями и гражданскими правами, выполнение ряда административных и политических функций способствовали обособлению духовенства от податного населения Российской империи.

С другой стороны, гражданско-правовая активность священнослужителей подвергалась ряду весьма существенных запретов — они не имели права заниматься коммерцией (в банковских операциях мог участвовать только настоятель с согласия приходского совета и церковного старосты), торговлей [9], не могли вступать в долговые обязательства, обязываться векселями, сдавать принадлежащие им здания в аренду под трактирные и питейные заведения. Священнослужителю запрещалось быть ходатаем и поверенным, исключением являлись ходатайства за духовное ведомство, жену и детей. Следует отметить, что крестьяне после отмены крепостного права в 1861 г., Великих реформ 1860–1870-х гг. имели гораздо большую свободу в гражданско-правовых отношениях, чем духовное сословие.

Не лучшим образом обстояло дело и с личными правами. После судебной реформы 1864 года и введения бессловного суда правовая незащищенность приходского духовенства усилилась. Если раньше священники не подлежали светскому суду, то теперь неподсудным осталось только епархиальное духовенство, а священников, при отсутствии церковной адвокатуры, стали нака-

зывать чаще. Меры наказания были не слишком суровы — чаще всего, пенитенциарной акцией было заключение в монастырь, но, во-первых, после отбытия наказания священник ограничивался в духовном служении, а, во-вторых, во время исполнения наказания его семья оставалась без средств к существованию.

Значительная часть населения Российской империи во второй половине XIX в. обладала правом свободного выбора профессии, места жительства, заключения и расторжения брака, но священники были лишены части этих прав.

Если дети священнослужителей получили право самостоятельно выбирать профессию, то священник, как правило, не обладал правом выхода из сословия, в противном случае, несмотря на довольно высокий образовательный уровень, священник-расстрига мог войти лишь в сословие крестьян; на гражданскую службу ему было разрешено поступать только через десять лет, а лишенным сана по церковному суду — через 20 лет<sup>1</sup>.

В семейно-брачных отношениях также наблюдалась дискриминация православно белого духовенства: основанием расторжения брака считались лишь склонность к пьянству и порокам у одного из супругов, а заключение второго брака запрещалось вовсе. Вдовому священнику, на которого ложились все семейные обязанности, приходилось нелегко: «трудно быть отцом, матерью, нянькой и служить», «монахом жить не могу, чувствую великое насилие над природой», — писал один из них. В таких обстоятельствах некоторые вдовцы превращались в запойных пьяниц, иногда лишались рассудка, в «Церковном вестнике» за 1906 г. (№ 7) описан случай, когда одного несчастного батюшку застали раскапывающим могилу жены.

Материальное положение среднестатистического приходского священника было довольно тяжелым. И. С. Беллюстин в 1858 году писал о том, что «трудно себе представить что-нибудь менее обеспеченное», чем сельское духовенство. Средства к существованию ему давали доход с исполнения треб и земледелие [1].

Совокупный доход приходского духовенства в Российской империи второй половины XIX — начала XX вв. складывался из:

- платы прихожанами за исполнение треб;
- денежных и натуральных выплат причту;

---

<sup>1</sup> Лишенные сана по приговору церковного суда теряли все льготы и привилегии сословия.

- жалованья, выплачиваемого из государственной казны;
- дополнительных приработков.

Плата за исполнение треб (крещение, отпевание, покаяние, брак и др.) воспринималась населением как «нечестивые поборы», о чем с болью пишет И. С. Беллюстин: «О, пройдите из конца в конец Россию и прислушайтесь, как из-за этих проклятых доходов чествят духовенство.., но «бросить в священника камень» из-за этих доходов невозможно, иных средств содержать семью нет...» [1].

Приходская руга (добровольные пожертвования прихожан) зависела от многих факторов — от того, насколько богатым был приход, что было редкостью в сельской местности, от собранного урожая, от взаимоотношений причта с прихожанами и т. п., — и поэтому была нестабильным источником дохода. Кроме того, пожертвования собирались в общую кружку, затем делились между членами причта, и на долю священнослужителя приходилось немного [2].

Процесс перевода духовенства на жалованье, начавшийся с 1842 г., осуществлялся медленно и не был завершен к 1917 г. Например, в Тверской епархии на оклад было переведено 735 из 1061 причтов [10]. По расчетам Особого совещания при Синоде, в 1910 г. оклад священнику предполагался в 1200 руб., что требовало ежегодного отчисления из казны 75 млн. руб., но фактически из казны выделялась сумма в четыре раза меньшая [12, с. 287], и поэтому жалованье приходского священника составляло 80–100 руб.<sup>1</sup>

Нередко священники были вынуждены заниматься земледелием, как писал И. С. Беллюстин: «священник-земледелец есть тот же крестьянин, лишь только грамотный».

Земельный участок священнику выделяла община, поэтому размеры надела колебались в пределах 20–60 десятин, в зависимости от качества почвы и региона [10]. На Кубани, согласно указу 1907 г., земельный надел священника составлял 60 десятин земли, в то время как казачий надел равнялся 30 десятинам, что негативно воспринималось казаками [7]. В Центральной части Российской империи земельные наделы священнослужителей были меньше (20–40 дес.), но расширение земельного участка за счет покупок или дарений исключалось.

---

<sup>1</sup> К примеру, рабочий вагоностроительного завода в Твери получал 344 руб.

Времени и навыков для обработки земли не хватало, священники пытались сдать ее в аренду крестьянам по цене 5–10 руб. за десятину [6]. Однако из-за низкой рыночной активности крестьян, их «забывчивости» в отношении уплаты ренты в надежде на то, что священник спишет долг, передача земли в аренду была затруднена и использовалась не повсеместно [10].

Дом священнослужителя считался церковной собственностью, так как строился на деньги и материалы прихожан или приходского совета, и после выхода за штат священник был вынужден освободить его для своего преемника [17], что обусловило сохранение традиции наследственного служения. Жилищный вопрос стоял очень остро. Так, И. С. Беллюстин в годы своего священничества проживал в одном доме не только с семьей тестя, но и с семьей церковного сторожа [1].

После Великих реформ 1860–1870-х гг. священники могли иметь дополнительный заработок, чаще всего преподавая Закон Божий в школах. В светских школах за один час они получали всего 24–30 копеек, поэтому для большинства священников законоучительство превратилось в новую повинность [10].

С 1866 г. государство постепенно вводило пенсионное обеспечение священников, прослуживших 35 лет. Размер пенсии зависел от разряда пенсионера: высший разряд — 162 руб., низший — 3 руб. 12 коп. в год [8, с. 136]; если вывести средний показатель, например, по списку пенсионеров Тверской епархиальной эмеритальной кассы, то он был довольно неплохим — 90 руб. Очевидно, что понятие «средние показатели» с удовольствием использовали (и используют в настоящее время) чиновники в своих отчетах, так как создавалась благополучная картина жизненного уровня населения, хотя фактически разница между доходами (в нашем случае пенсиями высшего и низшего духовенства) была существенной.

Таким образом, к началу XX в. назрела необходимость дальнейшего совершенствования системы реализации и гарантий сословных прав приходского духовенства.

Однако приход к власти большевиков значительно ухудшил положение священнослужителей. С октября 1917 г. властью был взят курс на установление диктатуры пролетариата и уничтожение господствующих, «эксплуататорских» сословий, в том числе и духовенства, о чем свидетельствуют положения Декларации прав народов России, Декрета об уничтожении сословий и гражд-

данских чинов, Декрета об отделении церкви от государства и др. Следует отметить, что некоторые представители партийно-государственного актива считали необходимым полностью уничтожить законодательство о культах как организационную основу «для оформления наиболее активной части церковников и сектантов» [15, с. 410].

Для понимания всей тяжести правового положения духовенства обратимся к тексту первых советских конституций. Из смысла ст. 19, 65 Конституции РСФСР 1918 г. [11] следует, что духовенство и монашество признавались «нетрудовыми элементами», но в ст. 65 при перечислении круга лиц, лишенных избирательных прав, законодатель разделяет категорию лиц, живущих на нетрудовой доход (проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.) и категорию «духовные служители церквей и религиозных культов и монахи» (соответственно п. «б» и «г»).

В Конституции РСФСР 1925 г. в ст. 10 закреплялась правовая категория «служители культа», причем законодатель выделял в ней две группы, отличавшиеся по статусу: профессиональное духовенство и остальные члены церковного сообщества (псаломщики, члены приходских советов и т. д.), не подпадавшие под ограничения в политических правах (п. «г» ст. 69 Конституции РСФСР 1925 г.).

Таким образом, можно согласиться с О. Н. Петюковой, что в категорию «служители культа» входили только лица, совершавшие культовые обряды в силу своей профессии [13, с. 197], хотя на местах власть нередко относила к ним певчих, псаломщиков, послушников и др.

Кроме нормативных правовых актов, в качестве источника информации о статусе священнослужителей могут быть использованы данные Всесоюзной переписи населения 1926 г., которые дают представление о социально-экономической структуре советского общества. Составители переписи отнесли служителей культов (наравне с врачами, адвокатами, учителями) к *группе лиц свободных профессий*, имевшей общие черты с группами служащих и лиц наемного труда [3].

Перепись классифицировала слои общества не только по профессиям, но и по источнику средств существования — на самостоятельных (имеющих собственный заработок, доход) и несамостоятельных (живущих за счет средств других людей,

обычно родных). В круг духовных лиц входили и самостоятельные граждане (мужское население, священно- и церковнослужители, женское население — церковнослужители), и несамодеятельные (жены и дети служителей культа).

В Конституции РСФСР 1918 г. в ст. 65 и в Конституции РСФСР 1925 г. в ст. 69 определялся круг лиц, лишенных избирательных прав. Среди них указывались монахи, духовные служители церкви и религиозных культов. В период новой экономической политики были сняты ограничения в избирательных правах с крестьян, ремесленников, использовавших не более одного наемного работника; торговцев, торговавших вразнос; вспомогательного персонала церквей и тех, кто работал в церквях на бескорыстной основе.

Однако курс на либерализацию, проводившийся большевиками в 1921–1928 гг., не был последовательным. Согласно инструкции, утвержденной Декретом ВЦИК от 13 октября 1925 г., избирательного права отныне не имели члены семей лишенцев, т. е. лишение избирательных прав приобрело наследственный характер [14, с. 278].

Лишение избирательных прав автоматически влекло за собой и ограничение граждан в личных, социально-экономических правах.

Священнослужители в первые годы Советской власти утратили право на личную неприкосновенность. В российских Конституциях 1918 г. и 1925 г., провозгласивших курс на установление диктатуры пролетариата, нет норм о праве граждан на неприкосновенность личности, имущества, жилища и т. п., что исследователь О. И. Чистяков объяснял, с одной стороны, негуманностью введения гарантии неприкосновенности личности только для трудящихся, с другой — нецелесообразностью такой гарантии для буржуазии и других слоев населения (и духовенства в том числе — З. И.), развернувших гражданскую войну против Советской власти [19].

Исключительным случаем не сужения, а расширения личных прав священника, выступает разрешение второбрачия. В мае 1920 г., отвечая на ходатайство вдового «служителя культа Олонецкой губернии» Тихомирова о разрешении ему вступить во второй брак, чему ранее препятствовали иерархи и церковные каноны, юристы V отдела Народного комиссариата юстиции разъясняли просителю, что «согласно декрету о гражданском

браке от 18/XII — 1917 г. состояние в так называемом священнослужении не является препятствием ко вступлению в первый и последующие браки, а потому гр. Тихомиров имеет право вступить во второй брак» [5, с. 38].

Духовенство подвергалось дискриминации и в сфере образования — в соответствии с Постановлением Народного комиссариата просвещения от 5 июня 1928 г. в отношении взимания платы за обучение лиц, «живущих на нетрудовые доходы», дети священнослужителей были ограничены в праве получать образование, особенно в высших учебных заведениях [18, с. 118].

Советское законодательство предоставляло трудящимся гражданам право объединения в общественные организации: профессиональные союзы, кооперативные объединения, организации молодежи и др. Но религиозные организации не могли создавать профессиональные союзы, священнослужители не были членами профсоюза, и, таким образом, не могли защищать свои корпоративные права.

Священнослужители, как следует из разъяснения V отдела Наркомюста гражданину Зорину, проживавшему в Рязанской губернии, не имеют полной гражданской правоспособности, не могут пользоваться полными гражданскими правами наравне с прочим трудовым населением Республики, поскольку относятся к лицам, занимающимся «непроизводительным трудом и извлекающим средства к существованию не из трудового заработка» [5, с. 47].

Согласно положениям Декрета об отделении церкви от государства, служители культа потеряли право на жалование из государственной казны, отныне они приглашались, увольнялись и содержались за счет группы верующих, а при заключении религиозным обществом договора найма со священнослужителем оговаривалось, что его зарплата зависела от величины добровольных пожертвований, сделанных исключительно членами данного религиозного объединения.

Представители духовенства утратили и право на пенсионное обеспечение, исключение представляли случаи, когда служитель культа достигал возраста свыше 55 лет и не имел средств к существованию, т. е. не исполнял духовного служения.

В результате курса Советской власти на уничтожение религии сельское духовенство лишилось многих источников средств к существованию — жалования, уплачиваемого ранее государ-

ством, оплаты регистрации актов гражданского состояния, дохода, пусть и небольшого, от платы за преподавание Закона Божьего в образовательных учреждениях и т. п.

Несмотря на это, налогообложение священнослужителей было неоправданно высоким, а в 1931 г. размер подоходного налога достиг 75% (в том числе за исполнение своих обязанностей) [18, с. 118]. В 1928 г. арендная плата за съём жилья служителем культа была на порядок выше, чем для представителей других слоев населения, и местные власти часто проводили акции по выселению священнослужителей из занимаемых ими домов, что закономерно вызывало протест со стороны выселяемых [11, с. 15].

К концу 1920-х гг. материальное положение приходского духовенства было крайне тяжелым. Например, средний ежемесячный доход православных священнослужителей Тульской губернии составлял 50–60 руб., причем если священников было несколько, то эта сумма делилась между ними поровну [5, с. 199], и на эти деньги надо было содержать семью. В результате часть духовенства была готова даже отречься от сана, если им предоставят работу с окладом хотя бы в 25–30 руб.!

Сложное материальное положение заставляло священников искать дополнительные источники дохода. В течение 1917–1922 гг. священник, если приход не мог содержать его, имел право работать в некоторых советских учреждениях по совместительству. Но тарифная ставка не могла быть выше 16 разряда, не разрешалось работать в органах народного образования, юстиции, земледелия, рабоче-крестьянской инспекции, отделе управления, учреждениях, связанных с оборотом продуктов питания. Однако уже в 1922 г. Кодекс законов о труде запрещает священнослужителям работать по совместительству в советских учреждениях.

Данные Всесоюзной переписи 1926 г. позволяют предположить, что треть приходских сельских священников в 1920-е гг. совмещали служение с сельскохозяйственным трудом, что было юридически возможно в соответствии с положениями циркуляра Наркомата земледелия от 23 февраля 1923 г. Служители культа, не взимавшие платы за требы и не прибегавшие к наемному труду, могли пользоваться находящимися в их фактическом обладании земельными участками на общих основаниях. Решение вопроса о наделении духовенства землей принадлежало уездным земельным управлениям. Однако обработка земли не давала значительного дохода ввиду профессиональной занятости



священника, его возраста (большинство священнослужителей все же были людьми пожилыми), отсутствия необходимых умений и навыков.

Таким образом, можно отметить, что и в Российской империи, и в первые годы Советской власти правовой статус представителей духовенства был не вполне определен. Интересно, что эта неопределенность сохранялась и в более позднее советское время, о чем писал в своих мемуарах священник Г. Эдельштейн: «Я принадлежу к самой удивительной и странной социальной группе. Я не попадаю ни в один из двух классов, составляющих советское общество, не отношусь и к «прослойке» — интеллигенции...» [16, с. 240]. Но, безусловно, в 1917–1928 гг. правовое положение священнослужителей кардинально ухудшилось, что связано с дискриминационной политикой большевиков, сопровождавшейся массовыми репрессиями.

Тем не менее ни ухудшение правового положения, ни репрессии не помешали священнослужителям, выполняя свой долг, оставаться патриотами России, что в полной мере проявилось, в частности, в годы Великой Отечественной войны.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Беллюстин И. С. *Описание сельского духовенства*. — *цит. по: Федоров В. А. Русская православная церковь и государство: Синодальный период (1700–1917)*. М.: Русская панорама, 2003. 483 с. [Электронный ресурс] // URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Istorija\\_Tserkvi/russkaja-pravoslavnaja-tserkov-i-gosudarstvo/](https://azbyka.ru/otechnik/Istorija_Tserkvi/russkaja-pravoslavnaja-tserkov-i-gosudarstvo/) (дата обращения: 22.10.2021).
2. Буренин В. Н. *Земельная собственность Церкви в Древней Руси* / В. Н. Буренин // *Вестник СПб ЮА*. 2021. № 1. С. 18–21.
3. *Всесоюзная перепись населения 1926 г. От. 2. Т. 9*. [Электронный ресурс] // URL: [https://archive.org/details/perepis\\_naseleniia\\_1926](https://archive.org/details/perepis_naseleniia_1926) (дата обращения: 12.10.2021).
4. *Всесоюзная перепись населения 1937 года: Краткие итоги*. М., 1991.
5. Гидулянов П. В. *Церковь и государство по законодательству РСФСР: Сборник узаконений и распоряжений с разъяснениями V отд. НКЮ/П. В. Гидулянов, консультант V отд. Нар. ком. юст.; Под ред. П. А. Красикова*. М.: Юрид. изд-во Наркомюста, 1923. 100 с. [Электронный ресурс] // URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Pavel\\_Gidulyanov/tserkov-i-gosudarstvo-po-zakonodatelstvu-rsfsr/](https://azbyka.ru/otechnik/Pavel_Gidulyanov/tserkov-i-gosudarstvo-po-zakonodatelstvu-rsfsr/) (дата обращения: 12.11.2021).

6. Государственное казенное архивное учреждение «Государственный архив Ставропольского края (ГКАУ ГАСК)». Ф. 135. Оп. 66. Д. 624. Л. 70–80.
7. Государственное казенное учреждение «Государственный архив Краснодарского края (ГКУ ГАКК)». Ф. 418. Оп. 1. Д. 4795. Л. 26.
8. Доброклонский А. П. Руководство по истории Русской Церкви / А. П. Доброклонский. Репр. изд. М.: Изд-во Крутицкого подворья [и др.], 2009. 935 с.
9. Колесникова В. Л. Правовая регламентация жизни вдов служителей церкви во второй половине XIX — начале XX в. (на примере Курской губернии) / В. Л. Колесникова // Успехи современного естествознания. 2006. № 11. С. 23–27.
10. Леонтьева Т. Г. Вера и прогресс: православное сельское духовенство России во второй половине XIX — начале XX вв. / Т. Г. Леонтьева. [Электронный ресурс] // URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Istorija\\_Tserkvi/vera-i-progress-pravoslavnoe-selskoe-duhovenstvo-rossii-vo-vtoroj-polovine-19-nachale-20-vm/](https://azbyka.ru/otechnik/Istorija_Tserkvi/vera-i-progress-pravoslavnoe-selskoe-duhovenstvo-rossii-vo-vtoroj-polovine-19-nachale-20-vm/(дата обращения: 09.11. 2021))(дата обращения: 09.11. 2021).
11. Малюкова Э. Д. Взаимоотношения Русской православной церкви и Советской власти в 1918–1937 гг. (на примере Пензенского края): автореф. дисс. канд. юрид. наук. Самара, 2010. 22 с.
12. Никольский Н. М. История русской церкви / Н. М. Никольский; [Науч. ред., авт. вступ. ст., с. 5–20, и коммент. Н. С. Гордиенко]. 4-е изд. М.: Политиздат, 1988. 445 с.
13. Петюкова О. Н. Правовые формы отношений Советского государства и Русской православной церкви в 1917–1945 годах: монография / О. Н. Петюкова. М.: Юнити-Дана, 2012. 351 с.
14. Саламатова М. С. Определение круга лиц, лишенных избирательных прав в РСФСР: законодательство и практика реализации (1918–1925 гг.) // Проблемы истории, общества, государства и права. Сборник научных трудов под ред. А. С. Смыкалина. Екатеринбург: изд-во Уральского государственного юридического университета, 2019. С. 270–286.
15. Советов М. И. Советское законодательство о религиозных культурах в 20–30-х гг. XX в.: содержание и практика реализации, споры и дискуссии о реформировании его правовой базы / М. И. Советов // Свобода совести в России: ист. и совр. аспекты. М., 2007. С. 371–413.
16. Священник Георгий Эдельштейн. Записки советского священника. М.: РГГУ, 2005. [Электронный ресурс] // URL: <https://libking.ru/books/nonf-/nonf-biography/222254-georgiy-edelshteyn-zapiski-selskogo-svyashchennika.html> (дата обращения: 24.08. 2021).
17. Фот А. Г. Правовой статус приходского православного духовенства во второй половине XIX — начале XX века/А. Г. Фот // Вест-

ник Оренбургского государственного университета. 2015. № 2 (14). С. 92–103. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.vestospu.ru> (дата обращения: 21.10.2021).

18. Храпков Г. Н. Положение приходских священно- и церковнослужителей в России в 1917–1930 годах/Г. Н. Храпков // *Управленческое консультирование*. 2018. № 1. С. 114–118.
19. Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года / О. И. Чистяков. М.: Зерцало-М, 2003. [Электронный ресурс] // URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/modern/3988990/> (дата обращения: 15.08.2021).



BRIEF

---

**LEGAL STATUS OF PAROCHIAL VILLAGE CLERGY  
IN THE RUSSIAN EMPIRE AND DURING THE FIRST DECADE  
OF THE SOVIET REGIME: A COMPARATIVE LAW ANALYSIS**

**Ionova Z. N.,**

*Associate Professor of the Department of Theory and History  
of State and law, St. Petersburg Law Academy,  
Cand. Sc. History, St. Petersburg, Russia*

**Abstract.** *Analyzing the problems of life and spiritual path of the Russian churchmen on the cusp of the 19th and 20th centuries, the author notes uncertainty of the legal and socioeconomic status of the named category of people — in both the pre-revolutionary period and between 1917 and 1928. The article states that a significant decline of the parochial clergy's legal status during the first decade of the Soviet power manifested itself in discriminatory and repressive acts of the Soviet regime against the clergy.*

**Key words:** *orthodox clergy; legal status; restriction on rights; ministers of religion; active population.*





# Ценностная основа российской государственности и проблемы обеспечения национальной безопасности

**Ионова З. Н.,**

доцент кафедры теории и истории государства и права,  
Санкт-Петербургская юридическая академия,  
кандидат исторических наук, г. Санкт-Петербург, Россия

УДК 323.21

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях кризиса западных моделей цивилизационного развития, а также формирования новых принципов и правил мироустройства. Автор полагает, что в процессе обеспечения национальной безопасности произошло смещение акцента с военно-силовых и экономических аспектов национальной безопасности на гуманитарный. Тем самым, актуализируется потребность осознания взаимозависимости и взаимного влияния национальной безопасности и идеологической, ценностной основы общества.

**Ключевые слова:** национальная безопасность; традиционные нравственно-духовные ценности; информационные и когнитивные технологии; ценностная основа общества.

Всё ближе конец 2021 года, который для многих россиян старшего поколения вызывает ассоциации не только с новогодними праздниками, но и с очередной (юбилейной на этот раз) годовщиной распада СССР — события, значимость которого для истории человечества (вне зависимости от отношения к этому событию) трудно переоценить.

На протяжении тридцати лет во всех сферах жизни международного сообщества раскручивался маховик глобальных изменений, во многом predeterminedный как раз гибелью Советско-

го Союза, причем характер и вектор этих изменений предугадать было практически невозможно. Со временем стало очевидно, что однополярная модель мира, курс политических гегемонов на глобальную демократизацию, настойчиво пропагандируемые концепции устойчивого развития, утверждение в законодательстве многих государств (прежде всего государств, входивших ранее в социалистическую систему) примата международного права над национальным создали условия для возникновения нового международного правопорядка, как системы, исключающей доступ подавляющего большинства народов мира к цивилизационному развитию [7], в том числе и за счет нескончаемого нарушения норм международного права, использования квазиправовых понятий («страны-изгой», «диктаторские режимы» и т. д.), появления новых акторов в создании международного законодательства в виде глобальных корпораций и, в итоге, подмены международного права «правом сильного».

Все это свидетельствует о том, что начавшийся в конце XX века цивилизационный сдвиг ещё далеко не окончен; мир продолжает находиться в состоянии неустойчивого равновесия, когда одни игроки постепенно утрачивают свои лидерские позиции, а другие, напротив, утверждаются на мировой арене.

Рост авторитета Российской Федерации в мире вызвал негативную реакцию со стороны западных политических элит и, как следствие, актуализацию в их внешней политике концепции преэмптивной войны (войны против потенциальной угрозы).

Информационные и когнитивные технологии стали занимать все более значимое место в арсенале зарубежных спецслужб, получив при этом необходимое правовое обеспечение и научное обоснование. В нормативных документах, определяющих стратегическое развитие государств — членов НАТО (Стратегии национальной безопасности США (2017 г.) [14], промежуточной Стратегии национальной безопасности США 2021 года [13], Стратегии национальной безопасности Великобритании 2021 г. [11] и др.), Российская Федерация рассматривается как угроза национальной безопасности, как враждебное государство. При этом весьма важным фактором давления на Россию становится гуманитарный фактор. Так, в Стратегии национальной безопасности США 2017 года обосновывается необходимость вести против стран-конкурентов идеологическую борьбу посредством проведения систематических последовательных кампаний и ис-

пользования «местных голосов», чтобы «придать им более мощное звучание» [14].

С начала XXI века резко возросла численность так называемых «мозговых центров» по разработке сценариев информационных и гибридных войн. Только в США, по состоянию на 2020 год, стратегией и тактикой разрушения государственности стран-соперников занимались 2203 подобных организаций [12].

В беседе с главным редактором журнала «Арсенал Отечества» В. Мураховским, советник Министра обороны РФ А. М. Ильницкий охарактеризовал действия зарубежных «партнеров» как новый тип войны — ментальную войну, целью которой является уничтожение не живой силы врага, а его самосознания, изменение ментальной (цивилизационной) основы общества противника [5].

Как полагает А. А. Дынкин, мировоззренческий аспект является центральным в становлении идентичности, и размывание ценностных ориентиров усиливает ситуативные, в том числе деструктивные групповые идентичности [6, с. 389]; тем самым создается угроза не только для социальной и культурной, но и для национальной безопасности в целом.

Таким образом, противостояние с Россией смещается в сторону информационно-медийного пространства, в котором систематически предпринимаются попытки разрушения нашей государственности посредством размывания традиционных ценностей, фальсификации истории, расшатывания нравственных основ мировоззрения российских граждан и в целом гражданского общества.

Необходимость осознания взаимозависимости национальной безопасности и идеологической основы, базовой системы ценностей общества отмечалась мыслителями неоднократно. Ещё в XVIII веке Екатерина II в ходе полемики о стратегии и тактике борьбы с объятой революционным порывом Францией заметила, что пушками против идей не воюют (воевать с враждебной идеологией надо, противопоставляя ей другие, более сильные идеи и духовные ценности).

В 2009 году российский военный теоретик С. А. Тюшкевич, утверждая, что мировоззрение является духовным наставником не только отдельного человека, но и общества в целом, обосновал положение о важности защиты мировоззренческих основ последнего [9, с. 14]. В начале 2021 года А. С. Харланов отмечал, что современная доктрина национальной безопасности уже не долж-

на ограничиваться лишь военной безопасностью, как это было двадцать лет назад, и отныне требуется обеспечивать соблюдение национальных интересов во всех сферах [10, с. 57].

Однако властные структуры РФ, рассматривая военно-силовую и экономическую сферы в качестве приоритетных направлений противостояния оппонентам, долгое время недооценивали гуманитарный аспект национальной безопасности, поэтому, в отличие от США, где в настоящее время уже выстроена и эффективно функционирует развитая сеть правительственных и неправительственных организаций (о чем упоминалось выше), занимающихся научным и методическим обеспечением политики национальной безопасности, в России разработку сценариев потенциальной информационной войны ведут лишь 143 «фабрики мысли» [3, с. 10].

До недавнего времени в нормативной правовой базе, регулирующей вопросы обеспечения национальной безопасности РФ, — а это более 27 нормативных правовых актов — не было ни одного, направленного на обеспечение государственной и общественной безопасности с точки зрения гуманитарной составляющей — защиту ценностной основы российского общества, национальной идентичности, национального самосознания и др. [4, с. 138].

Курс на корректировку доктрины национальной безопасности с учетом необходимости отстаивать и защищать традиционные духовно-нравственные ценности был явно обозначен в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2021 году [8] и реализован при подготовке новой Стратегии национальной безопасности в первой половине текущего года.

Стратегия национальной безопасности (далее — СНБ), утвержденная президентским указом от 2 июля 2021 года [1], на наш взгляд, концептуально отличается от предыдущих аналогичных документов.

СНБ России в редакции 2021 года констатирует, что современный мир переживает период кризиса современных западных моделей и инструментов общественного развития. Среди основных негативных факторов, угрожающих человечеству, в документе названы: утрата традиционных духовно-нравственных ориентиров, разрушение базовых моральных и культурных норм, религиозных устоев, семейных ценностей и т. п. Отмечается, что продолжается процесс формирования новой архитектуры, правил и принципов мироустройства. В п. 23 Стратегии перечисле-

ны конкурентные преимущества России в данном процессе, в том числе привлекательность системы ценностей, принятой в нашей стране, что подчеркивает консервативно-традиционалистскую установку документа.

Если в Стратегии национальной безопасности России образца 2015 года вопросы сохранения духовно-нравственных основ российского гражданского общества затрагиваются лишь частично (в приоритете «Культура» [2]), то в СНБ-2021 в качестве отдельного приоритета указывается «Защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти».

Подпункт 7 п. 25 прямо закрепляет в качестве национального интереса укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России, а подпункт 8 п. 26 впервые называет стратегическим национальным приоритетом защиту традиционных российских духовно-нравственных ценностей.

Более того, в тексте отмечено, что российские духовно-нравственные идеалы и культурно-исторические ценности являются фундаментом для дальнейшего развития страны.

Положительным моментом следует считать перечисление в п. 91 тех национальных ценностей, которые лежат в основе государственной политики обеспечения национальной безопасности в РФ, а именно — патриотизм, гражданственность, высокие нравственные идеалы, крепкая семья, приоритет духовного над материальным, гуманизм, милосердие, справедливость, коллективизм, историческая память и др. На наш взгляд, в данном пункте нелишне было бы упомянуть также ценности традиционных религиозных конфессий и их роль в российской государственности.

В п. 93 СНБ в ряду приоритетных задач по укреплению гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, защиты исторической правды обращено внимание, кроме того, на необходимость сохранения общероссийской гражданской идентичности, реализации государственной информационной политики, направленной на усиление в массовом сознании роли традиционных российских духовно-нравственных ценностей, противодействия навязыванию извне гражданам РФ деструктивных идей и моделей поведения и др.

Полагаем, что отражение в новой Стратегии ценностной основы российской государственности будет способствовать дальней-



шей консолидации гражданского общества и решению проблем обеспечения безопасности нашей страны. Переосмысление же доктрины национальной безопасности на ценностной основе и внесение соответствующих корректив в документы стратегического планирования, безусловно, должно стать одним из важных направлений деятельности государства и научного сообщества.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) от 03.07.2021. № 0001202107030001.
2. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) от 31.12.2015 г. № 0001201512310038 (утратил силу).
3. Алексеева Т. А., Назаров В. П., Афиногенов Д. А. Повышение научной обеспеченности политики в области национальной безопасности // *Международные процессы*. — 2020. — Т. 18. — № 1 (60). — С. 6–28.
4. Афиногенов Д. И., Алферов С. Ю. Проблематика защиты государственности Российской Федерации в контексте обеспечения национальной безопасности // *Среднерусский вестник общественных наук*. — 2021. — № 3. — С. 131–152.
5. *Безопасность страны как фундамент развития* // *Арсенал отечества* [Электронный ресурс]. — URL: <https://arsenal-otechestva.ru/article/1414-bezopasnost-strany-kak-fundament-razvitiya> (дата обращения: 10.09.2021).
6. Дынкин А. А. Социально-гуманитарное измерение ответов на большие вызовы // *Вестник Российской академии наук*. — 2019. — Т. 89. — № 4. — С. 384–415.
7. Кризис международного права. Некоторые мысли по постановке проблемы международного права [Электронный ресурс]. — URL: <https://ru-pravo.livejournal.com/1684394.html> (дата обращения: 04.06.2021).
8. Послание Президента Федеральному Собранию // Официальные сетевые ресурсы Президента России [Электронный ресурс]. — URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/65418> (дата обращения: 10.09.2021).
9. Тошкевич С. А. Безопасность в условиях мирового кризиса // *Военно-философский вестник*. — 2008. — № 2 (02). — С. 10–15.

10. Харланов А. С. Эволюция доктрин национальной безопасности России как базовое условие суверенизации и имперского возрождения // *Инновации и инвестиции*. — 2021. — № 4. — С. 56–58.
11. *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy 2021*, P. 25 // *House of Lords Library* [Электронный ресурс]. — URL: <https://clck.ru/WhdRT> (дата обращения: 09.09.2021).
12. *Global Go To Think Tank Index Report James G. McGann 2021. P.44//Scholarly Commons* [Электронный ресурс]. — URL: <https://clck.ru/U4GwM> (дата обращения: 09.09.2021).
13. *Interim National Security Strategic Guidance 2021*. P. 6–8 // *Homeland Security Digital Library* [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=852371> (дата обращения: 09.09.2021).
14. *National Security Strategy of the United States of America 2017*. — P. 2–25 // *Homeland Security Digital Library* [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=806478> (дата обращения: 09.09.2021).



BRIEF

---


**THE VALUE BASIS OF RUSSIAN STATEHOOD  
AND SECURITY PROBLEMS**

**Ionova Z. N.**

*Associate Professor of the Department of Theory and History of State and law, St. Petersburg Law Academy, Cand. Sc. History, St. Petersburg, Russia*

**Abstract.** *The article deals with the problems of ensuring the national security of the Russian Federation in the context of the crisis of Western models of development and the formation of new principles and rules of the world order. The author believes that in the process of ensuring national security, there was a shift of emphasis from the military-power and economic aspects of security to the humanitarian one. Thus, there is an increasing need to understand the interdependence of national security from the ideological, value basis of society.*

**Key words:** *national security, traditional moral and spiritual values, information and cognitive technologies, the value basis of society.*



# Крымский полуостров в контексте внешней политики Турецкой Республики<sup>1</sup>

*Узнародов Д. И.,*

*ФГБУН «Федеральный исследовательский центр  
Южный научный центр Российской академии наук» (ЮНЦ РАН),  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 327

***Аннотация.** В данной публикации рассматривается специфика влияния турецкого фактора на этнополитический процесс в Крыму. Выделяются основные ресурсы воздействия Турецкой Республики на этнополитический процесс на Крымском полуострове. Рассматривается влияние ряда гуманитарных организаций на данный процесс. Отмечается, что актуализация крымско-татарского вопроса для турецкой внешней политики происходит после распада Советского Союза. Делается вывод о том, что, несмотря на активные попытки усилить свое геополитическое влияние в регионе, политика Турции в отношении Крыма даже после событий 2014 года продолжает оставаться достаточно умеренной: Турция не признает результаты референдума 2014 года, выступая в защиту территориальной целостности Украины, но при этом не поддерживает введенные ЕС и США санкции против Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** Россия; Крымский полуостров; Турецкая Республика; внешняя политика, этнополитический процесс, крымские татары, диаспора.*

**Ц**ель данной работы заключается в определении характера влияния турецкого фактора на этнополитический процесс в Республике Крым. Дается анализ внешней политики Турецкой Республики в отношении Крымского полуостро-

---

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках реализации ГЗ ЮНЦ РАН, № гр. проекта АААА-А19-119011190184-2.

ва в разные исторические отрезки; проводится сравнение специфики проводимой властями Турции политики в этом регионе до и после 1991 года и выделяются ее принципиальные отличия.

### **Исторические предпосылки формирования интересов Турецкой Республики в Крыму**

---

Турецкий фактор влияния на этнополитический процесс на Крымском полуострове обусловлен одновременно как историко-культурными связями населения Турции и крымских татар, так и многочисленной крымско-татарской диаспорой в самой Турции и геополитическим положением полуострова в целом, которое, с одной стороны, позволяет контролировать ситуацию в Азово-Керченской акватории, а с другой — предоставляет выход к проливам Босфор и Дарданеллы.

Информация о точной численности крымских татар, проживающих на территории Турецкой Республики, довольно сильно разнится. В Турции существуют анклавные территории, на территории которых компактно проживают как крымские татары, так и многие культурно близкие им этнические группы. Обязательно нужно принимать во внимание и тот важный аспект, что официальная национальная политика Турецкой Республики направлена на аккультурацию и ассимиляцию нетурецкого населения, а информация об этническом составе страны не публикуется в открытых источниках, в частности таких, как перепись населения [1, с. 27].

Ученый А. Г. Шевчук отмечает, что Турецкая Республика рассматривает крымско-татарский этнос как свою диаспору и вследствие этого занимается лоббированием интересов крымских татар, учитывая данный аспект при выстраивании собственной геополитической стратегии в Причерноморском регионе [5, с. 281].

Исторически к одним из наиболее ключевых идейных ресурсов влияния Турции на этнополитический процесс в Крыму относится идеология пантюркизма, основанная на цели достижения культурной, этнической, политической и экономической интеграции тюркских народов, центральная роль в которой отводится Турецкой Республике как самому сильному геополитическому и социально-экономическому игроку из всех государств с доминирующей тюркской составляющей.

Как уже отмечалось ранее, существенным ресурсом воздействия Турции на этнополитический процесс в Крыму выступает турецкая крымско-татарская диаспора. В различные исторические отрезки в турецкой политической элите было немало представителей, имеющих крымско-татарское происхождение [1, с. 28]. Известный ученый У. Шафран в своей работе обращал внимание на то, что к фундаментальным особенностям диаспоры относится наличие у представителей этнической общины своего этнического самосознания, а также достаточно четко сформированного образа исторической родины. Одновременно с этим, как отмечает исследователь, приверженность исторической родине способна откладываться в национальном самосознании диаспоры на уровне исторической памяти, на различных этапах являющейся основой для пропаганды идей репатриации. Как пишет У. Шафран, «представители диаспоры имеют проблематичные взаимоотношения с окружающей этнокультурной средой, в которой они проживают, воспринимая ее как угрозу ассимиляции» [8].

### Современные каналы влияния Турции в Крыму

---

Каналами влияния Турецкой Республики на крымско-татарский этнос также являются различные гуманитарные организации. К таковым относятся Агентство по международному развитию и сотрудничеству при Совете министров Турции (Türkiye İşbirliği ve Kalkınma İdaresi; сокр. — TİKA) и Союз культуры и взаимопомощи крымских тюрков. Деятельность Союза культуры и взаимопомощи крымских тюрков направлена на различную помощь соотечественникам в Республике Крым, в особенности на поддержку культуры и этнической идентичности крымских татар.

Что касается Агентства по международному развитию и сотрудничеству при Совете министров Турции, то его деятельность ориентирована на выработку механизма взаимодействия между высшими учебными заведениями, государственными учреждениями и неправительственными организациями [4]. Помимо Крымского полуострова данная организация имеет влияние и осуществляет свою деятельность также на территориях ряда государств Балканского полуострова, Ближнего и Среднего Востока, Центральной Азии, Южного Кавказа, а также Северной Африки [2, с. 94].

Немаловажное значение для воплощения внешней политики Турецкой Республики имеет политика «мягкой силы», основу которой составляют несколько основных принципов. В сфере культуры и просвещения подобная политика ориентирована на создание специальных школ, в которых преподается турецкий язык, история и культура, а также на открытие в высших учебных заведениях кафедр преподавания турецкого языка. В Республике Крым до 2014 года под эгидой Агентства по международному развитию и сотрудничеству при Совете министров Турции функционировали проекты (например, проект «1000 домов» для крымско-татарского населения), финансирование которых доходило до \$25 млн. [3, с. 147]. Также распространенной практикой являлось заключение соглашений между высшими учебными заведениями Турецкой Республики и Крыма с целью организации совместных проектов в области науки и инноваций.

Осуществлялось сотрудничество и в области развития предпринимательства, а также улучшения инвестиционного климата, которое заключалось в создании советов различных уровней, упрощающих деятельность бизнес-структур [3, с. 147].

К одним из главных контрагентов турецко-крымско-татарского взаимодействия на территории Крымского полуострова относится также запрещенная в России организация «Меджлис крымско-татарского народа», уже много лет выступающая посредником в процессе продвижения турецкого капитала на полуостров. Как указывает ученый О. В. Рябцев, данная структура «по вполне понятным причинам имеет «карт-бланш» в процессе распределения инвестиционных средств. Более того, по оценкам некоторых крымских экспертов, для лидеров «Меджлиса» турецкий капитал стал едва ли не основным источником личного обогащения. Одновременно с активизацией работы Агентства на крымской «площадке» под эгидой «Меджлиса» был создан фонд «Крым», председателем которого стал М. Джемилев. Фонд выступает в роли основного партнера ТІКА не только в Крыму, но и целом на Украине» [2, с. 96]. В Республике Крым в настоящее время турецкий капитал максимально широко представлен в муниципальных образованиях с высокой долей крымско-татарского этноса в структуре населения: в Белогорском, Бахчисарайском, Нижнегорском и Симферопольском районах [2, с. 97]. Также можно говорить о наличии отлаженной модели сотрудничества «Меджлиса крымско-татарского народа» с бизнес-сообществом

и официальными представителями Турецкой Республики, о чем свидетельствует систематическое участие руководства «Меджлиса» в регулярных поездках в Турцию в рамках украинских делегаций и участие в ряде переговорных процессов на территории Украины.

### **Трансформация политики Турции в Крыму**

---

В годы холодной войны крымско-татарский вопрос особо не входил во внешнеполитическую повестку Турции. Ситуация изменилась после распада Советского Союза, когда крымские татары, наряду с другими тюркскими этническими группами Советского Союза, заняли немаловажное место в рамках повестки дня турецкой внешней политики.

Сразу после распада Советского Союза ряд турецких политиков и дипломатов неоднократно посещали Крым и способствовали возвращению и переселению крымских татар различными способами, а также надеялись заручиться их поддержкой, которая могла бы стать оплотом Турции в Черноморском регионе [6, с. 380]. Президент Турции Сулейман Демирель (1993–2000 гг.) отзывался о крымских татарах как о «турецких братьях», обещая оказывать им всевозможную помощь и поддержку: «Мы заинтересованы в судьбе крымских татар. Их множество в нашей стране, а также в России и Украине. Наш интерес к татарам не носит политического характера. Мы хотим, чтобы у них была безопасность и уважение в своей собственной стране, так как они наши братья» [9]. Фактически, Крым вошел в дискурс турецких политиков с начала 1990-х годов, но долгие годы данный интерес не носил политического характера.

В первые месяцы после событий 2014 года Турция, в отличие от других держав, воздерживалась от открытой критики действий России. Единственной на тот момент прямой официальной реакцией являлось заявление премьер-министра Эрдогана, в котором он подчеркнул, что «Турция не оставит крымских татар одних» [6, с. 381]. Это было неудивительно, поскольку во время кризиса аспект культурной близости народов был важной составляющей турецкой внешней политики. Кроме того, следует учитывать и то, что влияние Крыма на Турцию — это нечто большее, чем просто политический аспект. В Крыму проживает порядка 300 тыс. автохтонных татар тюркского происхождения,

которые в свое время поддержали протесты против украинского президента В. Ф. Януковича и выступили против выхода региона из состава Украины и вхождения в состав России. Прозападная позиция крымских татар поставила их на путь конфронтации с русским населением полуострова.

Немаловажную роль играет также тот факт, что в Турции проживает довольно значительный сегмент крымско-татарского населения, что может стать одним из определяющих внутренних политических факторов. Крымские татары в Турции являются одними из наиболее политически организованных групп меньшинств с десятками общественных организаций, имеющих достаточно положительный имидж внутри страны. Во многом именно поэтому после событий 2014 года тогдашний министр иностранных дел Турции Ахмет Давутоглу немедленно посетил Киев, заявив, что Турция будет стремиться защитить права крымских татар, при этом акцентируя внимание на важности сохранения территориальной целостности Украины: «... для нас имеет большое значение, чтобы крымские татары жили в мире вместе с другими этническими группами в Крыму как равноправные граждане и в рамках единства Украины. [...] Турция готова оказать всяческую поддержку для светлого будущего как Украины, так и Крыма» [6, с. 381].

Однако официальная позиция Турции, выходящая за рамки ее риторики, оставалась достаточно умеренной по сравнению с позицией других региональных субъектов. В то время как соседи Украины сформировали две различные группы в отношении своей позиции по отношению к России, Турция не встала на четкую и неоспоримую сторону Украины, как это сделали ее традиционные проевропейски и атлантически ориентированные соседи [6, с. 382]. Турция, с одной стороны, не признала результаты референдума в Крыму по воссоединению с Российской Федерацией от 16 марта 2014 года, и неоднократно заявляла о своей приверженности принципам территориальной целостности Украины, но, с другой стороны, она отказалась вводить санкции против России, как это сделали ЕС и США. В то время как Турция одобрила Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 68/262 от 27 марта 2014 года, подтверждающую территориальную целостность Украины, она в некотором смысле нарушила резолюцию, используя в тот период транспортные линии для передвижения по Крыму. Кроме того, турецкая сторона с энтузиазмом восприняла возможность увеличения экспорта в Россию в результате решения Москвы ввести



эмбарго на поставки продовольственных товаров из западных стран [7, с. 382]. Это подтверждают слова тогдашнего министра экономики Турции Нихата Зейбекчи, который охарактеризовал Россию в качестве «дополнительной возможности для Турции»: «Мы должны сделать эту возможность сильной, долгосрочной, постоянной и корпоративной» [6, с. 382].

В марте 2015 года, на пресс-конференции с бывшим председателем Национального собрания крымско-татарского народа Мустафой Кырымоглу, тогдашний премьер-министр Турецкой Республики Ахмет Давутоглу заявил, что у Турции единая позиция по Крыму с ЕС и НАТО; при этом, он еще раз упомянул, что Турция также «оставляет открытые двери для дипломатического процесса с Россией по крымскому вопросу из-за ее геополитического положения» [6, с. 382].

### Выводы

---

Обобщая вышеизложенное, отметим, что исторически одним из ключевых факторов формирования геополитических интересов Турции в Крыму является фактор крымско-татарской диаспоры в стране, что, в свою очередь, способствует дополнительному стимулированию политики лоббирования интересов крымских татар со стороны турецкого правительства.

Проведенный анализ показал, что до распада СССР Крым особо не входил во внешнеполитическую повестку Турции. Ситуация изменилась после распада Советского Союза, когда крымские татары, наряду с другими тюркскими этническими группами Советского Союза, заняли немаловажное место в рамках повестки дня турецкой внешней политики. Еще одной причиной стало постепенное возвращение к принципам пантюркизма во внешней политике Турции в XXI веке.

К каналам влияния Турции на этнополитический процесс в Крыму относятся различные общественные и гуманитарные организации. В частности, к таковым относятся Агентство по международному развитию и сотрудничеству при Совете министров Турции (Türkiye İşbirliği ve Kalkınma İdaresi; сокр. — TİKA), «Союз культуры и взаимопомощи крымских тюрков», а также зарегистрированный в России «Меджлис крымско-татарского народа».

Еще один вывод заключается в том, что после событий 2014 года политика Турции в отношении Крыма продолжает оставаться

ся достаточно умеренной: Турция не признает результаты референдума 2014 года, выступая в защиту территориальной целостности Украины, однако при этом не поддерживает введенные ЕС и США санкции против Российской Федерации.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Ахмадеев, К. Н. Турецкий фактор в крымскотатарском этнополитическом процессе / К. Н. Ахмадеев // *Общество: политика, экономика, право*. — 2018. — № 3. — С. 27–30.
2. Рябцев, О. В. Сетевой принцип деятельности организаций закрытого типа в контексте угроз национальной и региональной безопасности России: на примере крымско-татарского национально-го движения: дис. на соиск. Учен. степ. канд. полит. наук: 23.00.02 / Рябцев Олег Владимирович; Южный федеральный университет. Ростов н/Д, 2008. — 182 с.
3. Сафонкина, Е. А. Турция как новый фактор политики «Мягкой силы» / Е. А. Сафонкина // *Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика*. — 2014. — № 2. — С. 145–166.
4. Турецкое агентство по сотрудничеству и координации (Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tika.gov.tr/tr/sayfa/hakimizda-14649> (дата обращения: 20.08.2021).
5. Шевчук А. Г. Обзорно-аналитическая оценка текущей социокультурной и этноконфессиональной ситуации в циркумпонтийском геополитическом пространстве // *Вопросы развития Крыма: науч.-практ. дискус.-аналит. сборник*. — Вып. 16. Крымское региональное сообщество: генезис, современное состояние, перспективы. Симферополь, 2012. — С. 275–282.
6. Ereker F.A., Özer U. Crimeain Turkish-Russian Relations: Identity, Discourse, or Interdependence? / F. A. Ereker, U. Özer. — DOI=10.30958/ajss.5-4-2 // *Athens Journal of Social Sciences*. — 2018. Vol. 5, Iss. 4. — p. 371–388.
7. Göksel D. N. Turkey's Russia Conundrum: To Court or to Curb? / D. N. Göksel // *Eurasia Review Policy Brief*. — 2014. — 23 Sep.
8. Safran W. Diasporas in Modern Societies: Myths of Homeland and Return / W. Safran. — <https://doi.org/10.1353/dsp.1991.0004/Diaspora>: A Journal of Transnational Studies. — 1991. — Vol. 1, № 1. Spring. — P. 83–99.
9. Williams, B. G. *The Crimean Tatars: The Diaspora Experience and the Forging of a Nation* / B. G. Williams. — Leiden: Brill, 2001.



BRIEF

---

**THE CRIMEAN PENINSULA IN THE CONTEXT  
OF THE FOREIGN POLICY OF THE REPUBLIC OF TURKEY**


**Uznarodov D. I.,**

*Federal State Budgetary Institution of Science  
«Federal Research Centre the Southern Scientific Centre of the Russian  
Academy of Sciences», Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *This paper examines specifics of the influence of Turkish factor on the ethnopolitical process in the Crimea. The main resources of the influence of Turkish Republic on the ethnopolitical process on the Crimean peninsula are allocated. The role of the influence of a number of humanitarian organizations on this process is considered. It is noted that the actualization of the Crimean Tatar issue for Turkish foreign policy occurs after the collapse of the Soviet Union. It is concluded that, despite active attempts to increase its geopolitical influence in the region, Turkey's policy towards Crimea continues to be quite moderate even after the events of 2014: Turkey does not recognize the results of the 2014 referendum, defending the territorial integrity of Ukraine, while not supporting sanctions, imposed by the EU and the US against Russian Federation.*

**Key words:** *Russia; Crimean Peninsula; Republic of Turkey; foreign policy; ethnopolitical process; Crimean Tatars; diaspora.*





# Информационный терроризм: уголовно-правовые аспекты

**Калюжная В. В.,**  
студентка, Ростовский филиал  
Российской таможенной академии,  
г. Ростов-на-Дону, Россия

УДК 343.232

**Аннотация.** Научно-технический прогресс затрагивает все стороны жизни общества, обуславливая в том числе рост преступности в сфере информационных технологий. Информационный терроризм — относительно новый вид террористической угрозы; он оказывает крайне негативное влияние на сознание людей и влечет за собой не только социальные, но и экономические, а также политические негативные последствия. В представленном исследовании анализируются причины распространения информационного терроризма на территории России, дается общая оценка его природы, и, кроме того, раскрываются способы противодействия подобной противоправной деятельности.

**Ключевые слова:** информационный терроризм; инфополе; национальная безопасность; транснациональное противодействие; информационная война; антитеррористическая деятельность.

**П**овсеместное внедрение инновационных технологий, интенсивное развитие ИТ-сферы к настоящему времени обусловили зависимость общества от цифровой инфраструктуры. Это касается и общемировой повестки дня, и внутрироссийской. Помимо положительных итогов всеобъемлющей цифровизации, актуализируется проблема информационной преступности, рост уровня которой наблюдается в последние годы. Такие преступления, очевидно, являются угрозой безопасности всего общества и затрагивают различные сферы социальной жизни.

Как известно, одним из самых острых вызовов общественной и политической стабильности, признанным таковым на международном уровне, является терроризм. В современном мире он

приобрел глобальные масштабы и существует в разных формах. Возможности ИТ-технологий также взяты на вооружение современными террористами. В этой связи остро встает вопрос о достоверности и защищенности получаемой и передаваемой информации, а также о несанкционированном (в том числе противозаконном) доступе к ней третьих лиц.

Изучение специальной литературы по данной проблематике приводит к мысли о том, что теоретиками правоведения пока не выработано единого подхода к определению понятия «информационный терроризм». На наш взгляд, это связано с новизной и малоизученностью вопросов, касающихся функционирования ИТ-среды. На сегодняшний день на уровне законодательства мы можем опереться только на собственно понятие «терроризм», закрепленное в ст. 3 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в соответствии с которым: терроризм — это идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Попробуем разобраться в специфике информационного терроризма.

Как и любой другой вид терроризма, информационный терроризм прежде всего предполагает негативное воздействие на человека, общество, государство, однако его отличительной чертой выступает «орудие» совершения данного преступления — информация. Она является — без преувеличения — оружием массового поражения в руках профессионального преступника; ее применение сиюминутно оказывает пагубное воздействие, влияя на психику и сознание людей. Информация формирует определенные мнения, взгляды, стереотипы, поведенческие модели, не давая индивиду шанса критически оценить ситуацию. Как правило, таким действием обладает откровенно тенденциозная информация, которая добивается своих целей не качеством информационного контента, а его количеством [1].

Помимо прочего, информационный терроризм представляет собой четкую и целенаправленную систему воздействия на компьютерную информацию, прикладное программное обеспечение, массивы данных с целью разрушения и/или дестабилизации общественного уклада жизни (порядка).

Информационный терроризм — одно из самых опасных, асоциальных и антиобщественных явлений в сфере государственных и международных отношений, которое опирается на использование телекоммуникационной сети Интернет в преступной цепи деяний, — именно посредством онлайн-пространства реализуется информационно-террористический акт.

Необходимо разграничивать понятия «кибертерроризм» и «информационный терроризм», поскольку второе — понятие более широкого значения. Иначе говоря, «кибертерроризм» является одним из основных производных видов информационного терроризма. Такое отличие играет заметную роль в реализации мер по противодействию ему и квалификации преступлений в рамках уголовного законодательства, поскольку эти два вида деятельности могут быть предусмотрены разными составами преступлений.

Перечислим признаки информационного терроризма:

1. Острота темы, предназначенной для террористической атаки (принцип подразумевает актуальность той информации, посредством которой реализуется террористическая деятельность; это важно, поскольку оказать существенное влияние на психику человека можно только при помощи такой информации).

2. Свежесть фактов. Этот принцип предполагает наличие информации, которая не была ранее никем из «потребителей» воспринята, что тоже играет важную роль в размещении «якорей» в сознании людей.

3. Сенсационный характер передаваемой информации. Стоит ли говорить, что информация о каких-либо экстремальных, опасных, сложных ситуациях оказывается предпочтительнее для внимания реципиента, чем что-то иное? Этим часто пользуются средства массовой информации для распространения фейковых новостей (что часто также исследователями относится к проявлениям информационного терроризма).

4. Статусность источника информации. Здесь действует простое правило: чем известнее и популярнее источник, тем легче информация задерживается в памяти адресата. Это объясняется психологическими особенностями восприятия социализированного человека — его склонностью к ориентации на общественное мнение, авторитеты.

Сегодня главной целью информационного терроризма выступает разрушение и подрыв основ конституционного строя го-

сударств. Очевидно, что для достижения преступной цели террористы выбирают наиболее эффективные средства и силы, которые «бьют по площадям». Здесь, кстати, можно проследить связь агентов иностранных спецслужб с некоторыми отечественными средствами массовой информации. В этом плане очевидными субъектами информационно-террористической деятельности в мирное время считаются:

- иностранные спецслужбы и организации;
- зарубежные и определенная часть российских средств массовой информации;
- сектантские и прочие организации с «мистической» идеологией;
- различного рода миссионерские организации;
- отдельные экстремистские элементы и группы [2].

Террористические акты информационного характера могут совершаться не только конкретными лицами или структурами, но также целыми государствами друг против друга. И в этом случае различия между информационным терроризмом и любым другим видом терроризма несколько размываются. Террористические атаки, сепаратизм, деятельность экстремистских группировок — во всех этих дестабилизирующих элементах важное положение занимают пропагандистские приемы и средства для ведения информационной войны, активные появления которой мы наблюдаем, в том числе, сегодня. Яркие примеры этого присутствуют в повседневной работе СМИ, действиях и высказываниях политиков иностранных государств, в международном информационном поле в целом. Разжигание ненависти ко всему «российскому»; распространение ложной («фейковой») информации о политических событиях, субъектом которых выступает наша страна; огромное количество кибератак, — всё это происходит в реальном режиме времени. Пожалуй, можно с уверенностью говорить о подконтрольности информационных потоков определенным русофобским силам и некритичном отношении к информационным поводам со стороны тех структур (СМИ, учреждений, лидеров общественных мнений), которые выступают ретрансляторами подобной информации.

Информационная среда — весьма проблемная зона для правового регулирования. На наш взгляд, для наиболее эффективно и качественного пресечения террористической преступности в ИТ-сфере и онлайн-пространстве необходимо создание специ-

ального антитеррористического законодательства, аккумулирующего все уголовно-правовые аспекты нивелирования террористической угрозы.

Сегодня обеспечение информационной безопасности Российской Федерации основано на государственной системе защиты информации, системе защиты государственной тайны, системе лицензирования деятельности в области защиты государственной тайны и системе сертификации средств защиты информации [3].

В то же время нельзя не отметить, что на данный момент законодательство РФ не в полной мере регулирует все стороны жизни государства и общества, связанные с информационной безопасностью. Это вызвано в первую очередь нестабильностью информационного поля, изменчивостью его ландшафта, из-за чего сложно определить приоритеты для правового регулирования.

Подводя итог нашим рассуждениям, отметим, что, несмотря на принимаемые меры по противодействию информационному терроризму, их, очевидно, явно недостаточно. Так, следует озаботиться постоянным совершенствованием уровня правовой защищенности отечественных информационных ресурсов. Законодательство также должно своевременно приспосабливаться к меняющемуся «правилам игры». Только таким образом возможно решение многих проблем, связанных с противодействием информационному терроризму, в частности — определением приоритетов антитеррористической политики, глубоким исследованием природы этого явления, выработкой действенных методов противостояния этому злу. Кроме того, следует обеспечить адресность и вместе с тем многозадачность реагирования органов государственной власти на проявления инфотеррористических угроз.

В теоретическом же отношении считаем необходимым сконцентрировать внимание научной общественности на правовой характеристике и анализе предметной области, связанной с информационным терроризмом.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Старостина Е. В. *Защита от компьютерных преступлений и кибертерроризма. Вопросы и ответы* / Е. В. Старостина, Д. Б. Фролов. М.: Эксмо, 2005.



2. Григорьев Н. Ю., Родюков Э. Б. Информационный терроризм / Григорьев Н. Ю., Родюков Э. Б. // Вестник университета. 2015. № 5.
3. Фахти Д. В. Информационный терроризм как новая форма терроризма / Д. В. Фахти // Известия ТРТУ. 2006.



BRIEF

---

**INFORMATION TERRORISM: CRIMINAL LAW ASPECTS**

*Kalyuzhnaya V. V.,  
student, Rostov Branch of the Russian Customs Academy,  
Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *The purpose of this article is to study criminal law aspects and the problem of information terrorism spread. Scientific and technological progress in all spheres of life has led to an increase in the crime associated with the infosphere, therefore, the question of struggling and counteracting it is becoming ever more acute. A relatively new type of terrorism has a significant negative impact on people's consciousness and entails not only social but also economic and political harm. In considering the issue, the reasons for the development of information terrorism in the territory of Russia, its forms and types, as well as the ways of solving this problem are analyzed.*

**Key words:** *information terrorism, infopole, national security, transnational counteraction, information war, anti-terrorist activity.*








**Прикладная  
экономика  
и экономическая  
теория**





# Администрирование налогов и сборов как система управления налоговыми отношениями в государстве

**Оганян Л. А.,**

*магистрант Высшей школы бизнеса  
Южного федерального университета,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 351.713

**Аннотация.** *Статья посвящена дискуссионному вопросу понимания природы процесса администрирования налогов и сборов как важнейшей сферы государственного регулирования. Данный институт рассматривается автором в контексте управления налоговыми отношениями. На основе анализа существующих подходов к трактовке понятия налогового администрирования автор предлагает собственный вариант определения этого явления.*

**Ключевые слова:** *налог; администрирование; налоговое администрирование; налоговые отношения; управление налоговыми отношениями; налоговое управление; налоговое регулирование; налоговый контроль; управление налоговой системой.*

**В** условиях рыночной экономики управление налоговыми отношениями является одним из ключевых факторов обеспечения социально-экономической стабильности государства. Налоговое администрирование — важнейший инструмент, используемый государством в целях нивелирования негативного воздействия колебаний рыночной конъюнктуры на национальную экономику. Несовершенная, разбалансированная налоговая политика нередко выступает серьезным препятствием на пути успешного экономического развития страны, поскольку она непосредственно воздействует на уровень деловой активности хозяйствующих субъектов и характер поведения конечного потребителя.

Как известно, налоговая система Российской Федерации носит ярко выраженный фискальный характер, то есть, она

ориентирована преимущественно на формирование доходной части федерального бюджета при достаточно высоком уровне налогового бремени. По подсчетам специалистов, налоги в России сегодня составляют 30–32% валового внутреннего продукта [4]. Очевидно, что такая модель налогообложения не способствует стимулированию предпринимательской активности, понижает инвестиционные возможности бизнес-сообщества.

В этой связи особое значение приобретает задача оптимизации налогового администрирования в масштабах государства. Для России налоговое администрирование — сравнительно новая область прикладных экономических исследований, которую характеризует большое количество методологических проблем, требующих оперативного разрешения.

Переходя к анализу описанной выше проблематики целесообразно определить терминологический аппарат исследуемой нами предметной области.

Начнем с того, что налоги представляют собой необходимый элемент экономических отношений. Специфическая группа отношений, возникающая в рамках налоговой деятельности, именуется *налоговыми отношениями*. Сущность налоговых отношений составляют следующие характеристики:

- во-первых, налоговые отношения — это, по сути, товарно-денежные, а также финансовые отношения;
- во-вторых, налоговые отношения отличаются распределительным характером.

Сфера налоговых отношений объективно нуждается в целенаправленном регулирующем воздействии, которое приобретает формы *налоговой политики, налогового регулирования, налогового контроля, налогового управления* (управления налоговой системой), а также *налогового администрирования*.

Наиболее широким по своему контексту выступает понятие «налоговая политика», которое фактически охватывает собой всю налоговую сферу. В свою очередь налоговое регулирование, налоговый контроль, налоговое управление, а также налоговое администрирование являются отдельными направлениями реализации налоговой политики. При этом налоговое регулирование, налоговый контроль и налоговое администрирование представляют собой отдельные элементы именно налогового управления (управления налоговой системой) (см. схему).



### *Государственное регулирование в сфере налоговых отношений*

В настоящее время существует немало различных подходов к описанию процесса налогового администрирования и к пониманию его места в системе управления налоговыми отношениями.

Так, некоторые авторы (Н. А. Османова и И. А. Майбуков) рассматривают налоговое администрирование как процесс управления «налоговым производством», который реализуется налоговыми органами, выступающими в качестве налоговых администраций [6; 8].

Согласно другой концепции (В. Г. Пансков), налоговое администрирование представляет собой управленческую деятельность государства и местных органов, объединяющую налоговое планирование, формирование и совершенствование налоговой системы, а также налоговый контроль [9].

Ряд исследователей склонны описывать природу этого процесса в рамках комплекса особых организационно-правовых процедур, способствующих реализации взаимоотношений по поводу исчисления и уплаты налогов (Д. А. Артеменко) [1].

Наконец, сторонники системного подхода видят в налоговом администрировании, прежде всего, систему, однако в отношении ее структурных и сущностных характеристик единства во мнениях пока что нет. К примеру, А. З. Дадашев и А. В. Лобанов полагают, что речь идет об организационно-управленческой системе, в рамках которой реализуются налоговые отношения и обеспечиваются налоговые поступления в бюджет [3]. И. А. Самсонова и И. А. Кузьмичева относят налоговое администрирование к системе законодательных и административных налоговых органов управления, действующих на основе совокупности соответствующих норм и правил налоговых действий, налоговой техники, ответственности за налоговые нарушения [11]. И. Б. Романова переносит акцент в данной дефиниции на системность управления налоговыми отношениями в государстве [10]. А справочные онлайн-издания в основном исходят из определения налогового администрирования как системы контроля за соблюдением налогового законодательства [7].

Обобщая терминологическую дискуссию, можно выделить ряд сложившихся подходов к трактовке понятия налогового администрирования. Эти подходы в зависимости от принципа, выдвигаемого исследователями на первый план, можно обозначить как:

- процессный (Османо́ва Н. А., И. А. Майбу́ров);
- деятельностный (В. Г. Пансков);
- процедурный (Д. А. Артеменко);
- системный (А. З. Дадашев, А. В. Лобанов, И. А. Самсонова, И. А. Кузьмичева и И. Б. Романова).

Инфинитив «администрировать» (с лат. *administrare*) означает «бюрократически заведовать, управлять чем-либо» [8]. Для администрирования традиционно используются формализованные способы воздействия — приказы, командование и пр. Управление — это воздействие субъекта управления на объект управления с целью обеспечения определенного его поведения, установленного нормами.

Таким образом, администрирование подразумевает наличие комплекса субъект-объектных отношений с учетом воздействия в рамках управленческого процесса. Налоговое администрирование можно рассматривать как деятельность, направленную на реализацию налоговой политики, осуществляемую налоговыми органами в виде соответствующих действий. Причем в данном случае предметом налогового администрирования как особого

вида деятельности выступают налоговые отношения. *Объектом* налогового администрирования в этом контексте является поведение участников этих отношений, то есть, налогоплательщиков. Его *субъект* — регуляторы федерального (Минфин России, ФНС России) и регионального (налоговые инспекции) уровня.

В соответствии с обозначенным статусом субъектов налогового администрирования последнее можно разделить на уровни — *первый* и *второй*. На первом уровне разрабатываются основные направления налогового администрирования (например, составляются прогнозы и планы налоговых поступлений в бюджет). На втором — осуществляются конкретные мероприятия налогового администрирования. Первый и второй уровни налогового администрирования вместе составляют *налоговую администрацию*.

Очевидно, что без осуществления налогового администрирования государство нормально функционировать не в состоянии, поскольку именно этот фискальный институт обеспечивает стабильность взимания налогов и сборов, а значит, служит финансовой основой существования государства. Эффективное налоговое администрирование — залог успешной налоговой политики и одновременно устойчивости всей системы налогообложения в целом, что, в свою очередь, выражается во вполне конкретных макроэкономических показателях — улучшении инвестиционного климата, увеличении темпов экономического роста, стабильности наполнения государственного бюджета.

Налоговое администрирование, таким образом, следует воспринимать как важнейший инструмент государственного управления налоговой системой, который используется специальными субъектами — налоговыми органами — в виде соответствующей системы норм, правил и процедур в целях обеспечения выполнения поступлений налогов в бюджет и устойчивости всей бюджетно-налоговой системы.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Артеменко Д. А. *Налоговое администрирование в России: механизм и направления модернизации: дис. на соиск. учен. ст. д-ра экон. наук. Ростов н/Д, 2011. С. 78.*
2. Барулин С. В., Ермакова Е. А., Степаненко В. В. *Налоговый менеджмент. М.: Дашков и К, 2012. С. 110.*



3. Дадашев А. З., Лобанов А. В. Налоговое администрирование в Российской Федерации. М., 2002. С. 4–5.
4. Довтаев С. А. Ш., Махмудова Т. Х. Составляющие налоговой нагрузки в системе налогообложения РФ // *Science Time*. 2016. № 2. С. 197–202.
5. Карасев М. Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России. М.: Вершина, 2010. С. 22.
6. Майбуров И. А. *Налоги и налогообложение: учеб. для студентов вузов.* М., 2012. С. 88.
7. *Налоговое администрирование.* URL: [https://www.buhgalteria.ru/rubric/nalogi/nalog\\_adm](https://www.buhgalteria.ru/rubric/nalogi/nalog_adm) (дата обращения: 26.10.2021).
8. Османова Н. А. *Налоговое администрирование.* Махачкала: ДГИНХ, 2012. С. 7.
9. Пансков В. Г. *Налоги и налогообложение: теория и практика: учеб. для бакалавров.* М.: Юрайт, 2012. 242 с.
10. Романова И. Б. *Налоговое администрирование: учеб. пособие.* Ульяновск: Ул-ГУ, 2018. С. 4.
11. Самсонова И. А., Кузьмичева И. А. *Налоговое администрирование: учеб. пособие.* Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2006. С. 3.
12. Ялбулганов А. А., Корф Д. В. *Налоговый контроль: экономические издержки проведения и их правовое регулирование//Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 8. С. 19–22.



BRIEF

---


**ADMINISTRATION OF TAXES AND FEES AS A SYSTEM FOR  
MANAGING TAX RELATIONS IN THE STATE**

**Oganyan A. G.,**

*Master's student, Higher School of Business of the Southern Federal  
University, Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *The article is devoted to the debatable issue of understanding the nature of the process of administration of taxes and fees as the most important sphere of state regulation. This institution is considered by the author in the context of tax relations management. Based on the analysis of existing approaches to the interpretation of the concept of tax administration, the author offers his own version of the definition of this phenomenon.*

**Key words:** *tax; administration; tax administration; tax relations; management of tax relations; tax administration; tax regulation; tax control; management of the tax system.*



# Эволюция общей системы налогообложения в России (в исторической ретроспективе)

**Боброва Н. С.,**

*магистрант кафедры государственных, муниципальных финансов  
и финансового инжиниринга Высшей школы бизнеса  
Южного федерального университета,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

**Артеменко Г. А.,**

*кандидат экономических наук,  
доцент кафедры государственных, муниципальных финансов  
и финансового инжиниринга Высшей школы бизнеса  
Южного федерального университета,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 336.22

***Аннотация.** В статье подробно рассматривается история формирования общей системы налогообложения России. Автор анализирует отдельные этапы эволюции отечественной сферы налоговых отношений, предлагая, в частности, собственное видение генезиса категории «налог» в рамках российской исторической традиции.*

***Ключевые слова:** налоги; налогообложение; история; систе-*

**П**рообраз налоговой системы начал формироваться на территории будущей России в конце IX века. В это время завершаются интенсивные процессы сплачивания восточнославянских племен вокруг главных центров русской государственности — Киева и Новгорода.

Первым известным из истории России видом платежа с характерными чертами обязательного сбора (платежа), установленного для широких масс населения, считается дань. Изначально дань являлась нерегулярным налоговым инструментом

и представляла собой конкретную контрибуцию, которую победитель получал с побежденной стороны. Однако со временем дань приобрела характер прямого налога, уплачиваемого на систематической основе, в виде продуктов питания и ремесленных изделий. Дань на Руси могли взимать с помощью «повоза», а также на основании «полюдья», получая её с каждого человека.

Точкой отсчета изменения статуса дани как обязательного внутригосударственного платежа можно считать момент объединения вокруг Киева северных и южных восточнославянских земель, относившихся прежде к территории древлян, северян, радимичей и пр., которое завершил киевский князь Олег (по прозвищу Вещий), наставник и опекун малолетнего князя Игоря (сына легендарного Рюрика). Именно он начал собирать дань с покоренных племен на постоянной основе. Размер этой дани неоднократно становился причиной раздоров между племенной знатью и структурами княжеской власти. В ходе одного из таких восстаний (в 945 году взбунтовались покоренные Олегом древляне) князь Игорь был убит.

После завоевания Руси Золотой Ордой дань (т. н. «ордынский выход») превратилась в одну из форм регулярного налогообложения вассальных русских княжеств. Взимание дани ханскими представителями (баскаками) происходило с учетом результатов переписи населения Руси, проведенной по ханскому указанию.

Русские князья должны были ежегодно посещать столицу Золотой Орды (г. Сарай-Бату), доставляя в общей сложности 7 тыс. рублей серебром. Такая экономическая кабала тяжким бременем легла на экономику Древней Руси. Развитие товарно-денежных отношений на Руси затормозилось.

И вновь размеры обязательного платежа, выплачивавшегося иноземцам, стали причиной для недовольства русского населения. В первой четверти XIV столетия отдельные русские города неоднократно выступали против ханских посланников, «наезжавших на Русь» для сбора «налогов» и выколачивания недоимок. Но лишь в середине XV века Великий Московский князь Иван III решился на прямой отказ от уплаты дани Золотой Орде.

В целом генезис налоговых отношений в России можно наглядно представить в виде последовательности ряда этапов (см. рисунок).



*Этапы становления налоговой системы в России [2]*

В период царствования Ивана III были сформулированы базовые положения в части организации налоговой отчетности на уровне государства. Результатом этого можно считать появление прототипа налоговой декларации под названием «сошное письмо». Площадь земель переводилась в податные единицы, согласно которым можно было осуществить прямое взимание налогов.

Важную роль в реформировании системы налогообложения сыграли социально-экономические преобразования, проведенные Иваном IV (Грозным). Так, в его Судебнике 1550 года регламентировался способ налогообложения землевладения, в частности увеличивалась плата за земельные наделы, на которых применялся труд «кабальных холопов».

Серьезные политические изменения, которые произошли в России в конце XV — начале XVII вв., в период т. н. Смутного времени и в первые годы правления династии Романовых, подтолкнули власть к непопулярным мерам — увеличению налогового бремени. Государству нужны были средства для восстановления

экономики и воссоздания системы управления. Однако введение новых поборов ожесточило народные массы — увеличение пошлины на соль привело к «соляному бунту» в Москве в 1648 году. Царь ответил усилением давления на самую бесправную часть населения — холопов и посадских людей. Так, новое Соборное уложение, вступившее в силу в 1649 году, отменяло срок давности по делам, связанным с розыском крестьян, бежавших от своих хозяев; посадские низы (горожане-обыватели) наделялись обязанностью платить налоги. В результате по стране прокатилась череда крупные мятежей, которая достигла даже Пскова и Новгорода в 1650 году [4, с. 168].

Очередные существенные реформы системы налогообложения в России связывают с именем Петра I. Переустройство страны на имперский лад, модернизация властного аппарата, череда военных кампаний потребовали структурной оптимизации государственных финансов.

В правление «дщери Петровой» — императрицы Елизаветы Петровны — налоговая политика Российской империи развивалась в направлении, заданном петровскими преобразованиями. Всё это привело к расцвету отечественной торговли, как на внутригосударственном, так и на международном уровне. Крестьяне также получили определенную степень свободы в занятиях коммерцией.

Одним из активных сторонников экономической политики, проводившейся императрицей Елизаветой Петровной, считается граф П. И. Шувалов, который старался усовершенствовать, в том числе, и налоговую систему России, развивая фискальную политику в сторону повышения доли косвенных налогов в общей массе налоговых платежей. Так, в 1747 году по инициативе графа Шувалова в целях облегчения подушной подати были повышены цены на соль и вино. Полученную маржу «из прибыльных по винной продаже» предполагалось направить на строительство солдатских поселений и хлебных магазинов, а средства «из вновь прибыльных при соляной продаже» — на жалованье земским комиссарам.

Надо сказать, что в целом особенностью налоговой системы XVIII века являлась существенная роль косвенных налогов, которые доминировали над прямыми. Приблизительно 42% государственных доходов поступали именно за счет косвенных налогов. Самым крупным источником дохода среди косвенных

налогов в России являлся «питейный сбор», который были вынуждены платить любители крепких алкогольных напитков.

Первый раз термин «налог» как самостоятельную экономическую категорию употребил русский историк А. Поленов в 1765 году. До этого момента налог в русском языке обозначался термином «подать».

Русский экономист и публицист, участник движения декабристов Н.И. Тургенев в 1818 году подготовил первое крупное отечественное исследование, посвященное налогообложению. Труд Н.И. Тургенева назывался «Опыт теории налогов». Это издание считается одним из базовых для изучения развития отечественной налоговой политики; в нём подробно проанализирована вся история формирования системы налогообложения в России.

Приблизительно в середине XIX столетия началось интенсивное внедрение в практику налогообложения прямых налогов. Основным налогом в России до того времени являлась подушная подать, с 1863 года ее заменили налогом с различных городских строений. Но полная отмена подати как вида обязательного платежа произошла лишь в 1882 году.

Местное налогообложение в России начало активно развиваться с середины XIX столетия. Ее катализатором выступила земская реформа 1864 года. Местные налоги и сборы вводились в отношении земельных участков, фабрик и заводов, а также торговых учреждений.

Постепенная перестройка российской экономики на капиталистический лад и отсутствие военных кампаний в течение нескольких десятилетий привели к появлению в конце XIX века в Российской империи крупных предприятий и соответствующей инфраструктуры. Однако уже в начале XX столетия военная составляющая в расходной части имперского бюджета начинает увеличиваться. К началу Первой мировой войны (в 1914 г.) государственный долг Российской империи достиг 11 млрд рублей!

Первая мировая война нанесла сокрушительный удар по финансовому состоянию Российского государства. Это привело к резкому росту денежной массы в стране, вырос и уровень инфляции. Покупательная способность рубля снизилась, сократился государственный золотой запас. Февральская революция 1917 года, обрушившая систему управления экономикой России, усугубила разразившийся кризис [3, с. 516].

Новый этап истории России — переход к социалистической форме хозяйствования и плановой системе управления экономикой — вызвал к жизни соответствующие преобразования в сфере налоговых отношений. Первые существенные изменения относятся к периоду т. н. НЭПа (новой экономической политики) 1921–1927 гг. В это время, несмотря на радикальное изменение политической повестки дня, вектор развития советской системы налогообложения оставался в рамках дореволюционной парадигмы. В связи с тем, что на территории Советской России после завершения гражданской войны произошла постепенная замена продовольственной разверстки (которая представляла собой обязательную сдачу крестьянскими хозяйствами государству по фиксированным ценам излишков сельхозпродукции) продовольственным налогом, были видоизменены основы налоговой системы Советского государства. Однако, начиная уже с 1930-х годов, значение налоговых сборов в СССР снижается. Налоговые отношения становятся, скорее, орудием для борьбы с частной собственностью в сфере сельского хозяйства.

В 1930–1932 гг. на территории Советского Союза была проведена масштабная налоговая реформа, которая привела к упразднению акцизного налогообложения. Все платежи предприятий были объединены в две основных группы: налог с оборота и различные отчисления от прибыли хозяйствующих субъектов во внебюджетные фонды.

В период Великой Отечественной войны (в ноябре 1941 года) для мобилизации денежных средств указом Президиума Верховного Совета СССР был введен в действие налог на... бездетность, который получил название «налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан». Этот налог ранее не применялся ни в одной стране мира, но в итоге стал основой для беспрецедентного демографического бума в СССР после окончания Второй мировой войны.

Очередной этап в развитии налоговых отношений в нашей стране приходится на знаменитую «хрущевскую оттепель» (1953–1964 гг.) — период, когда власть в СССР находилась в руках первого секретаря Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза Н. С. Хрущёва. В 1960 году были отменены налоги с заработной платы и с продаж. Конечно, это был популистский шаг, призванный продемонстрировать ускоренное движения советского общества к «развитому социализму и ком-

мунизму». Предполагалось, что к 1961 году все налоговые платежи, взимаемые с граждан Советского Союза, будут упразднены.

К началу коренных преобразований социального и экономического характера, развернувшихся в СССР во второй половине 1980-х гг. и получивших громкое название «перестройка», более 90% государственного бюджета Советского Союза формировалось за счет денежных средств, поступавших от развития национальной экономики. Прямые налоги с населения составляли на тот момент лишь 8% от всей ресурсной базы. Однако с введением новых форм хозяйствования и организации труда — хозяйственного расчета, коэффициента трудового участия, бригадного подряда, с развитием института частной собственности «на советский лад» — кооперативного движения, постепенно менялась и структура экономики СССР. Со временем это привело к насущной потребности возрождения полноценной системы налогообложения в ее классическом виде.

В конце 1980-х годов был предпринята попытка установления повышенных налоговых ставок на прибыль крупных советских кооперативных организаций, коммерческий успех которых бил все рекорды.

В 1990 году был принят закон СССР «О налогах с предприятий, объединений и организаций». Он выступил в качестве первого нормативного правового акта, предназначенного для регулирования правоотношений в области налогообложения на территории Советского Союза. Интересно, что этот закон является частично действующим и по сей день. Даже более того, отдельные положения этого закона были включены в действующее ныне налоговое законодательство Российской Федерации [1, с. 156]!

Завершая рассмотрение эволюции системы налогообложения в Российском государстве, можно отметить, что налоговые отношения в нашей стране представляют собой длительный, взаимосвязанный процесс разнообразных исторических событий и действий, обусловленных различного масштаба преобразованиями, в основе которых чаще всего лежала воля конкретного политического деятеля. В ходе реформ, власть предрержащие стремились адаптировать налоговую систему к современным ей социально-экономическим процессам, протекавшим в Российском государстве.

Изучение истории отечественной налоговой системы имеет большое значение с точки зрения исследования опыта успешных



реформ в этой сфере, а также анализа причин имевших место неудач. Такие уроки прошлого способны оказать неоценимую помощь, позволяя избежать в будущем повторения прежних ошибок, напоминая современным исследователям о политическом и культурно-историческом своеобразии России. Спектр проблем, рассмотрение которых основывается на учете исторического контекста развития отечественной налоговой системы, весьма обширен. Одной из актуальных задач, по нашему мнению, является, в частности, раскрытие исторически предопределенной трансформации понятия «налог» в единстве с характеризующими его свойствами. Этому вопросу отчасти было уделено внимание и в данной статье.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Боровинских В. А., Васильева Н. В., Поверинова Е. М. История создания налоговой системы России // Проблемы гуманизации и гуманитаризации образования в России. 2019. С. 156.
2. Жаркова Е. А., Соболев С. А. История развития налогообложения в России // Теория и практика модернизации научной деятельности. 2019. С. 54.
3. Масальская М. В., Евсикова Д. В. Исторические аспекты налогообложения в России и их влияние на современную налоговую систему // Вестник Алтайской академии экономики и права. № 11. 2020. № 11. С. 516.
4. Тускаева М. Р., Хант-Магомедова Э. Р. История становления и развития системы налогообложения // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. №. 3. С. 168.



---

#### BRIEF

---

#### **ON THE DEVELOPMENT OF THE GENERAL TAXATION SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Bobrova N. S.,**


*Graduate student of the Department of State, Municipal Finance  
and Financial Engineering, Higher School of Business,  
Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia*

**Artemenko G. A.,**  
*Candidate of Economic Sciences, Assoc. Prof. of the Department  
of State, Municipal Finance and Financial Engineering  
of the Higher School of Business of the Southern Federal University,  
Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *The article provides a detailed review of the history of the formation of the general taxation system of Russia. The author analyzes in detail each epoch of the formation of processes in the field of taxation*

**Key words:** *taxes; taxation; history; system; process.*





# Современные тенденции и перспективы концепции налогового контроля

**Скобелев В. С.,**

*магистрант кафедры государственных, муниципальных финансов  
и финансового инжиниринга Высшей школы бизнеса  
Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону, Россия*

**Берендеев В. С.,**

*магистрант кафедры государственных, муниципальных финансов  
и финансового инжиниринга Высшей школы бизнеса  
Южного федерального университета, г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 336.225.673

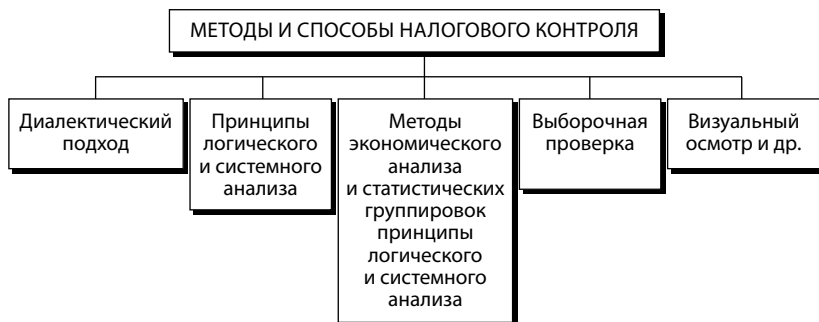
**Аннотация.** *Целью данного исследования является выявление проблем и путей повышения качества мероприятий налогового контроля. Актуальность выбранной темы обусловлена обострением в последние годы проблемы покрытия дефицита бюджета Российской Федерации. Основной статьей доходов федерального бюджета РФ являются налоговые поступления, что позволяет рассматривать налоговый контроль как важнейший механизм регулирования наполняемости бюджета. В статье на основе использования метода сравнительного анализа нормативно-правовых актов показано содержание категории налогового контроля, выступающего одним из инструментов налоговой политики Российской Федерации; описаны меры, направленные на сокращение теневого сектора экономики за счет повышения эффективности налогового контроля и использования методов отслеживания реальной финансово-хозяйственной деятельности экономических субъектов. В качестве основного результата исследования выступает факт формирования противоположных взглядов на оценку результативности методики, используемой налоговыми органами при проведении налогового контроля.*

**Ключевые слова:** *бюджет; налогообложение; налогоплательщик; налоговое законодательство; налоговые доходы; налоговый контроль; теневой сектор экономики.*

**С**мысл деятельности любого хозяйствующего субъекта заключается в обеспечении коммерческой эффективности своей деятельности. Рассматривая государство в качестве хозяйствующего субъекта, мы можем представить необходимость эффективного администрирования доходов как гарантию исполнения социально значимых задач, стоящих перед государством. Государственные доходы формируются не в последнюю очередь из поступающих налоговых отчислений. Полноту собираемости налогов и сборов, а также своевременность их уплаты невозможно обеспечить без должным образом налаженного контроля — как последующего, так и текущего. Таким образом, налоговый контроль решает одну из важнейших задач — задачу наполнения доходной части бюджета страны.

Нельзя сказать, что ранее, в моменты «относительного экономического благополучия» в Российской Федерации, налоговый контроль ослабевал или отходил на второй план, но что можно утверждать наверняка, так это всевозрастающую роль налогового контроля в современных экономических реалиях при растущем в России дефиците бюджетов всех уровней.

В соответствии со ст. 82 Налогового кодекса Российской Федерации налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах в порядке [4]. При осуществлении налогового контроля уполномоченные органы используют определенные способы и приемы, а также общенаучные методы (см. рис. 1).



*Рис. 1. Методы и способы налогового контроля*

Выбор указанных методов и способов налогового контроля не случаен. Именно эти инструменты, на наш взгляд, являются наиболее часто используемыми и доказавшими свою эффективность на протяжении многих лет.

На рис. 2 представлен круг задач, стоящих перед налоговым контролем [1].



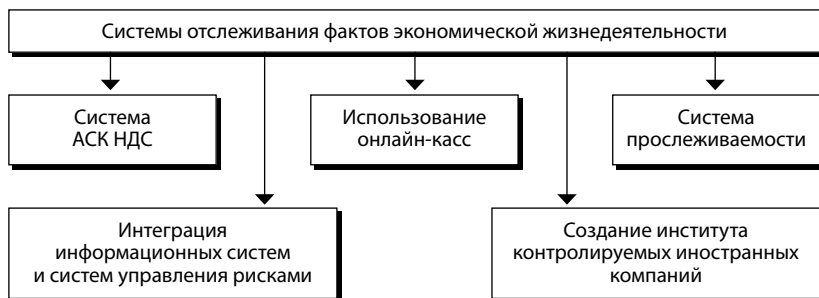
**Рис. 2.** Задачи налогового контроля

В утверждаемых Минфином РФ «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики», как за последние пять лет, так и на предстоящий период, главной задачей налогового контроля обозначено сокращение теневого сектора экономики в целях, с одной стороны, воспрепятствования выводу из-под администрирования налогооблагаемых доходов, с другой стороны — обеспечения поступления их в бюджет и устранения неравных конкурентных условий, которые являются одним из факторов, ограничивающих рост производительности труда и сдерживающих процессы модернизации и внедрения инноваций. В этом случае создаются условия, когда дефицитные ресурсы (трудовые и финансовые) «замораживаются» у неэффективных собственников и менеджеров, получающих конкурентные преимущества за счет недобросовестного поведения; в то же время обеспечение равных условий для всех участников экономических процессов повышает эффективность распределения ресурсов и способствует укреплению экономики государства в целом [6; 7; 8; 9].

Однако в ходе бескомпромиссной борьбы за налоговую дисциплину необходимо руководствоваться взвешенным подходом

между мерами санкционного характера и действиями, направленными на побуждение к добровольному реформатированию деятельности налогоплательщика в сторону добросовестного исполнения им своих обязанностей.

Уменьшение размеров теневого сектора экономики в соответствии с утвержденными в РФ основными направлениями налоговой политики должно вестись за счет развития информационных технологий и внедрения различных методик отслеживания и фиксирования фактов экономической жизнедеятельности хозяйствующих субъектов (см. рис. 3) [10].



*Рис. 3. Информационные технологии и системы, отслеживающие результаты экономической деятельности*

В настоящее время характерной чертой налогового контроля, осуществляемого Федеральной налоговой службой Российской Федерации, является снижение количества налоговых проверок за счет концентрации внимания государственного регулятора на наиболее рискованных зонах, а также сокращение административной нагрузки на добросовестных налогоплательщиков, повышение качества проводимых проверок в целях аккумулирования недополученных бюджетом сумм налоговых доходов государства (рис. 4) [12].

Следует отметить, что наряду с тенденцией к снижению количества проводимых проверок и увеличению суммы налоговых платежей, доначисленных в среднем на одну проверку, налоговой службой проводится постоянная работа с налогоплательщиками на предмет добровольной уплаты сумм налога в случае возникновения спорных ситуаций с риском злоупотребления нормами налогового законодательства со стороны налогоплательщи-

ка. Тем самым формальное занижение количества проводимых «официальных» проверок фактически не уменьшает нагрузку, приходящуюся на налоговую службу, а сами налогоплательщики воспринимают этот формат взаимоотношений с налоговиками как... очередной вид проверки. Таким образом, объем работы у налоговых органов не сокращается, а лишь трансформируется в иной вид. Вместе с тем, следует отметить, что изменение «традиционных» методов налогового контроля — смещение акцентов на «добровольно-побудительное» воздействие — позволяет заметно уменьшить количество судебных споров, что в некотором смысле и в самом деле облегчает повседневную деятельность налоговых структур. Поэтому все же можно согласиться с тем, что описанные выше изменения приносят определенные плоды [3].



**Рис. 4.** Динамика проведенных выездных налоговых проверок и сумм доначислений на одну проверку за 2017–2020 гг.

Реализуя основную задачу налогового контроля — сокращение удельного веса теневого сектора в рамках всей экономической системы, органы налогового надзора стремятся к всеобъемлющему охвату финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика. Побочным эффектом этой тенденции становится сближение камеральной и выездной налоговой проверяющих процедур, что существенно расширяет инструментарий камеральных проверок и вызывает недовольство со стороны налогоплательщиков

(у последних вырастает нагрузка по «доказыванию» своей правоты, что накладывает определенный негативный отпечаток на взаимоотношения с налоговыми учреждениями).

Вместе с тем стоит отметить, что в конце 2000-х — начале 2010-х гг. судебная практика периодически реагировала на подобные нарекания, поступавшие от налогоплательщиков. Эта реакция выражалась в отмене тех или иных требований о предоставлении информации, сопутствующей отраженным в декларациях фактам ведения финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика, на основании ряда нормативных аспектов (см. табл.).

### АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ЗА 2000–2019 гг.

Нормативный аспект	Обоснование позиции	Судебный акт
Истребование налоговым органом в полном объеме документов, необходимых для подтверждения правильности исчисления и своевременности уплаты НДС (за исключением документов, подтверждающих наличие оснований для применения налогового вычета), противоречит предмету камеральной налоговой проверки [14]	Согласно Определению Конституционного Суда РФ № 441-О-О от 08.04.2010 г., камеральной проверкой является форма текущего документального контроля за соблюдением налогового законодательства, который проводится на основе налоговых деклараций (расчетов) и документов, представленных налогоплательщиком, а также других документов о его деятельности, имеющихся у налогового органа [5]	Решение АС Пермского края от 22.05.2008 по делу № А50–3233/2008
Если налоговый орган при проведении камеральной налоговой проверки не выявил ошибок и иных противоречий в представленной налоговой декларации, оснований для истребования у налогоплательщика объяснений, а также первичных учетных документов нет [13]	Согласно п. 7 ст. 88 НК РФ, при проведении камеральной налоговой проверки налоговый орган не вправе истребовать у налогоплательщика дополнительные сведения и документы, если иное не предусмотрено НК РФ или если представление таких документов вместе с налоговой декларацией не предусмотрено НК РФ	Постановление Президиума ВАС РФ от 11.11.2008 № 7307/08 по делу № А07–10131/2007 -А-РМФ

Анализируя данные приведенной таблицы, можно видеть, что в судебной практике конца 2000-х годов сложилась определенная позиция, согласно которой цель камеральной проверки понималась в русле своевременного выявления оши-



бок в налоговой отчетности и оперативного реагирования налоговых органов на обнаруженные нарушения, что позволяло смягчить для налогоплательщиков последствия неправильного применения ими налогового закона. Это был главный аспект отличия камеральной проверки от выездной налоговой проверки. По своей сути, камеральная проверка является счетной, ее задача — проверка достоверности сведений, указанных в налоговой декларации [15].

Стоит отметить, что на современном этапе отношение судебных органов к данному вопросу изменилось. Теперь суды учитывают позицию Федеральной налоговой службы Российской Федерации о необходимости истребования полного пакета документов, подтверждающих факт финансово-хозяйственной деятельности. Вместе с тем не все случаи отклонения показателей в представленных налоговых декларациях представляют интерес для налоговой службы. Например, в формате оперативного контроля налоговая служба не выступает с предложением в адрес налогоплательщика вернуть ему переплату, хотя налоговые органы, выполняя функцию «сервисной службы» [2], могут не только принуждать налогоплательщика ликвидировать задолженность, но и инициативно работать в плане возвращения излишне уплаченных им сумм налоговых платежей. Однако в соответствии с негласной позицией налоговых органов инициирование возврата сумм переплаты налога из бюджета является нежелательным и может привлечь к хозяйствующему субъекту излишнее внимание со стороны контролирующего органа, что, разумеется, в перспективе ничего хорошего последнему не сулит.

В заключение необходимо заметить, что с изменением реалий макроэкономического характера и кризисными явлениями, поразившими международный рынок в последние годы, концепция налогового контроля на государственном уровне в России интенсивно видоизменялась, приспосабливаясь к новым вызовам. Подобная трансформация — объективный, перманентный процесс; она характеризует собой эволюционное развитие и так же, как любое развитие, она несет в себе черты негативного и позитивного характера. Важно лишь, чтобы при дальнейшем совершенствовании механизма налогового контроля соблюдался баланс между применением «карательных» мер по отношению к нарушителям налогового законода-

тельства, поощрением законопослушных налогоплательщиков и всесторонним содействием процессу добровольной и правомерной уплаты налогов и сборов в бюджет. Иными словами, лишь исчерпав возможности применения «мягкой силы», следует прибегать к крайним формам воздействия на участников внутреннего рынка — санкционным рычагам. При этом мы вполне отдаем себе отчет в том, что ресурс профилактически-предупредительных мер, которым располагают налоговые органы ограничен и недостаточно эффективен, поскольку зачастую носит односторонний характер, мало учитывая интересы и позицию налогоплательщиков.

Обобщая всё вышесказанное, можно перечислить основные задачи, стоящие перед системой налогового контроля в России в нынешнее время:

— покрытие дефицита бюджета за счет поступлений сумм налоговых доходов, недополученных в результате злоупотреблений нормами налогового законодательства;

— создание полностью прослеживаемого института финансово-хозяйственных взаимоотношений;

— создание системы эффективных реакций на неправомерную модель ведения финансово-хозяйственных деятельности.

Как показывает практика, эффективный налоговый контроль может служить для государства неплохой альтернативой «механическому» повышению налоговой нагрузки, что, очевидно, содействует понижению градуса напряжения в социальной и бизнес-среде, которые всегда болезненно воспринимают рост налоговых ставок.

Основная важность создания эффективного налогового контроля состоит в том, что его результативность — одно из условий обеспечения экономической стабильности государства. При этом действовать налоговым органам приходится в условиях, когда немалая часть экономики страны функционирует в тени или в серой зоне, злоупотребляя нормами обязательств по соблюдению налогового законодательства. Задача пополнения и исполнения федерального бюджета, поставленная перед государством, является определяющей в сфере управления административными рисками, поэтому меры воздействия налогового контроля должны эффективно противостоять современным методикам ухода от налогообложения, не только своевременно реагируя, но и предупреждая неправомерные

действия недобросовестных налогоплательщиков. И все же, мы полагаем, что на определенном этапе развития общественных отношений налоговый контроль потеряет смысл, а самостоятельное и добросовестное исполнение обязанностей по уплате налогов станет нормой. Идеальное общество будущего, должно состоять из лиц, понимающих важность личного вклада в развитие и содержание общества, имеющих высокий уровень самосознания. Исходя из этого, новая философия налогового контроля, определенная Федеральной налоговой службой, направленная на побуждение к добровольному исполнению налогоплательщиками норм налогового законодательства, является первым шагом на пути становления именно такого идеального общества будущего.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Данченко М. А. *Налогообложение: учеб. пособие* // Томский государственный университет, 2012. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <http://tic.tsu.ru/www/uploads/nalog/index.html>.
2. Интернет-интервью. Даниил Егоров принял участие в просветительском марафоне «Новое знание»: сайт. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities\\_fts/10944052](https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/10944052).
3. Каиштанова М. Комиссии по легализации налоговой базы не тождественны выездной проверке // *Адвокатская газета*. 2020. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/komissii-po-legalizatsii-nalogovoy-bazy-ne-tozhdestvenny-vyezdnoy-proverke>.
4. *Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)* 31.07.1998 № 146-ФЗ. (ред. от 20.07.2020) // *Собрание законодательства РФ*. — 01.01.1999. [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19671/c7e045573408d606596f326135c393807d024ca9](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/c7e045573408d606596f326135c393807d024ca9).
5. *Определение КС РФ от 08.04.2010 № 441-О-О* // [Электрон. ресурс]. — Режим доступа: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision27757.pdf>.
6. *Основные направления налоговой политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов от 06.06.2013* // [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol\\_taxpol/?id\\_39=19374-osnovnye\\_napravleniya\\_nalogovoi\\_politiki\\_na\\_2014\\_god\\_i\\_planovyi\\_period\\_2015\\_i\\_2016\\_godov\\_odobrenyupravitelstvom\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_30\\_maya\\_2013\\_g](https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol/?id_39=19374-osnovnye_napravleniya_nalogovoi_politiki_na_2014_god_i_planovyi_period_2015_i_2016_godov_odobrenyupravitelstvom_rossiiskoi_federatsii_30_maya_2013_g).

7. Основные направления налоговой политики на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов от 10.07.2014 // [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol\\_taxpol/?id\\_39=22239-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhethnoi\\_politiki\\_na\\_2015\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2016\\_i\\_2017\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/statistics/docs/budpol_taxpol/?id_39=22239-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_politiki_na_2015_god_i_na_planovyi_period_2016_i_2017_godov).
8. Основные направления налоговой политики на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов от 03.10.2017 // [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id\\_57=119695-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhethnoi\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoi\\_politiki\\_na\\_2018\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2019\\_i\\_2020\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id_57=119695-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2018_god_i_na_planovyi_period_2019_i_2020_godov).
9. Основные направления налоговой политики на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов от 02.10.2018 // [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id\\_57=124752-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhethnoi\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoi\\_politiki\\_na\\_2019\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2020\\_i\\_2021\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id_57=124752-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2019_god_i_na_planovyi_period_2020_i_2021_godov).
10. Основные направления налоговой политики на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов от 03.10.2019 // [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id\\_57=128344-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhethnoi\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoi\\_politiki\\_na\\_2020\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2021\\_i\\_2022\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id_57=128344-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2020_god_i_na_planovyi_period_2021_i_2022_godov).
11. Основные направления налоговой политики на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов от 10.10.2020 // [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id\\_57=131644-osnovnye\\_napravleniya\\_byudzhethnoi\\_nalogovoi\\_i\\_tamozhenno-tarifnoi\\_politiki\\_na\\_2021\\_god\\_i\\_na\\_planovyi\\_period\\_2022\\_i\\_2023\\_godov](https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/policy/?id_57=131644-osnovnye_napravleniya_byudzhethnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_na_2021_god_i_na_planovyi_period_2022_i_2023_godov).
12. Повышение эффективности налоговых проверок обсудили руководители налоговых служб государств — участников СНГ на очередном заседании КСРНС // [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [https://www.nalog.gov.ru/rn50/news/international\\_activities/11402977](https://www.nalog.gov.ru/rn50/news/international_activities/11402977).
13. Постановление Президиума ВАС РФ от 11.11.2008 № 7307/08 по делу № А07-10131/2007-А-РМФ // [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=7&documentId=131666>.
14. Решение АС Пермского края от 22.05.2008 по делу № А50-3233/2008 // [Электрон. ресурс]. Режим доступа: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/48bb1817-20cf-4441-84cd-ed6e074114b1/29f6855d-5614-49db-a8c6-a9af91b750c1/A50-3233-2008\\_20080522\\_Resheniya\\_i\\_postanovleniya.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/48bb1817-20cf-4441-84cd-ed6e074114b1/29f6855d-5614-49db-a8c6-a9af91b750c1/A50-3233-2008_20080522_Resheniya_i_postanovleniya.pdf?isAddStamp=True).
15. Сушкова С. А. Критерии разграничения камеральной и выездной налоговых проверок // *Налоговед.* 2011. [Электрон. ресурс]. Режим доступа: <https://nalogoved.ru/art/295.html>.



BRIEF

---

**CURRENT TRENDS AND PROSPECTS  
OF THE TAX CONTROL CONCEPT**

**Skobelev V. S.,**

*Master's Student of the Department of State, Municipal Finance  
and Financial Engineering of the Higher School of Business  
of the Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia*

**Berendeev V. S.,**

*Master's Student of the Department of State, Municipal Finance  
and Financial Engineering of the Higher School of Business  
of the Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *The purpose of this study is to identify problems and ways to improve the quality of tax control measures. The relevance of the chosen topic is due to the aggravation of the problem of covering the budget deficit of the Russian Federation in recent years. The main income of the federal budget of the Russian Federation is tax revenues, which allows us to consider tax control as the most important mechanism to regulate the filling of the budget.*

*In the article on the basis of the method of comparative analysis of normative-legal acts the content of the category of tax control, acting as one of the tools of tax policy of the Russian Federation is shown; the measures aimed at reducing the shadow sector of the economy by increasing the effectiveness of tax control and the use of methods of tracking the real financial and economic activities of economic subjects are described.*

*As the main result of the study is the fact of formation of opposing views on the assessment of the effectiveness of the methodology used by the tax authorities in carrying out tax control.*

**Key words:** *budget; taxation; taxpayer; tax legislation; tax revenues; tax control; shadow sector of the economy.*





# ГЭП-анализ ликвидности банка ФК «Открытие»

*Варшанидзе М. Д.,*

*студентка, Донской государственной технической университет,  
г. Ростов-на-Дону, Россия*

УДК 336.71

***Аннотация.** В статье представлены результаты ГЭП-анализа банка ПАО ФК «Открытие» — одного из крупнейших коммерческих банков России. Методологической основой исследования является нормативно-правовая база регулирования ликвидности банков на территории РФ. В ходе оценки нормативов ликвидности установлено наличие избыточной ликвидности у банка на всех интервалах. ГЭП-анализ свидетельствует о наличии существенного разрыва между сроками привлечения и размещения краткосрочных обязательств и активов. Предложены меры по оптимизации сроков соответствия обязательств и активов, которые позволят банку улучшить ситуацию с разрывом, а также увеличить доходность ликвидных активов.*

***Ключевые слова:** ликвидность; нормативы ликвидности; ГЭП-анализ; банк ПАО ФК «Открытие».*

## ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на отток ликвидности из банков на фоне событий, связанных с пандемией коронавируса, проблема структурного профицита ликвидности сохраняется и в 2021 году. Банк России оценивает ситуацию с ликвидностью как сбалансированную. К концу 2021 года прогноз структурного профицита ликвидности ожидается на уровне с 0,7–1,3 трлн руб. [1]. Наличие структурного профицита является следствием сложившейся в стране общей экономической ситуации, которая отражается и на банковском секторе. Наиболее существенными факторами признаются проводимая денежно-кредитная и бюджетная политика. Бюджетное правило стимулирует приток средств в банковскую систему, особенно в си-

стемно значимые кредитные организации с государственным участием [2].

Однако анализ ликвидных остатков банков, не входящих в названные категории, свидетельствует о наличии профицита ликвидности и у этой категории банков [4]. При сравнении фактических значений коэффициентов ликвидности с обязательными нормативами, установленными Центральным банком РФ, было выявлено существенное превышение показателей нормативов мгновенной ликвидности и текущей ликвидности [3]. Следовательно, можно говорить о наличии некоторых недостатков в управлении уровнем ликвидности в российских банках.

Вообще говоря, все коммерческие банки должны стремиться к тому, чтобы доля «неработающих» (не приносящих доход) активов в общем объеме активов постоянно снижалась, а доля «работающих» активов — наоборот — к максимуму. Однако необходимость учета риска ликвидности и необходимость соблюдения обязательных нормативов не позволяют им делать этого. В то же время чрезмерная ликвидность обостряет дилемму «ликвидность — прибыльность», ведь наиболее ликвидные активы не приносят достаточного дохода.

Ликвидность банка при проведении оценки формулируется с позиции ликвидности его баланса, т.е. ликвидности активов и соответствия сроков их высвобождения пассивам. Ликвидным считается баланс коммерческого банка, в случае если его состояние позволяет за счет быстрой реализации отдельных активов покрывать обязательства по пассиву своевременно [5].

Настоящее исследование посвящено анализу ликвидности одного из активно развивающихся после прохождения санации банков — ФК «Открытие», который на 1 октября 2021 года по размеру активов занимает восьмое место [7].

## МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ И ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ

---

В аналитической практике оценкой уровня ликвидности банков с позиции эффективного формирования активов и пассивов является ГЭП-анализ. Его суть заключается в аналитическом разборе активов, пассивов и внебалансовых позиций по временным промежуткам. Разница между показателями активов и обязательств называется гэпом («gap» в переводе с англ. означает разрыв, промежуток) [6]. Цель проведения такого анализа

заключается в получении представления о текущей и грядущей структурной ликвидности банка.

ГЭП-анализ, основанный на принципе распределения по временным диапазонам, отображает влияние риска структурной ликвидности (несбалансированного соотношения активов и пассивов по срокам закрытия). Риск структурной ликвидности показывает дополнительные затраты, которые может понести банк при аварийном привлечении капитала.

Проведение ГЭП-анализа целесообразно при учете недостатков измерения ликвидности лишь коэффициентными методами. Он позволяет рассмотреть ликвидность в комплексе с изменениями активов и пассивов и денежными потоками, чтобы выявить причины формирования «разрыва» в последние отчетные периоды.

В качестве информационной базы для проведения ГЭП-анализа применяется форма № 125 «Сведения об активах и пассивах по срокам востребования и закрытия». Данные по нормативам ликвидности банка получены с портала Центрального банка РФ ([www.cbr.ru/banking\\_sector](http://www.cbr.ru/banking_sector)). Показатели нормативов ликвидности представлены за девять периодов (с 1 июля 2019 года по 1 июля 2021 года).

## РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА

Сведения по нормативам ликвидности ФК «Открытие» сведены в таблице 1. Как свидетельствуют данные, все три норматива банк выдерживает с большим запасом. За исследуемый период норматив мгновенной ликвидности имеет среднее значение ( $\chi$ ) 150,3%, что в десять раз покрывает необходимый минимум. Среднее норматива текущей ликвидности (171,2%) покрывает необходимый минимуму в 3,4 раза. Норматив долгосрочной ликвидности (54,6%) меньше максимально допустимого уровня более чем в два раза.

*Таблица 1*

Нормативы ликвидности ПАО ФК «Открытие»

Показатели	2019		2020				2021			X	$\sigma$
	01.07	01.10	01.01	01.04	01.07	01.10	01.01	01.04	01.07		
H2, % ( $\geq 15$ )	144,7	122,6	187	163,5	181,5	138	187	115,6	113,2	150,3	30,4
H3, % ( $\geq 50$ )	277,4	218,5	144,8	169,9	168,6	154,8	153,3	128,8	124,7	171,2	48,4
H4, % ( $\leq 120$ )	44,9	50	66,1	56,7	50	53,4	54,9	56	59	54,6	6,1



В период кризиса, связанного с коронавирусной инфекцией, наблюдается небольшое снижение нормативов. Но даже минимальные значения нормативов покрывают требования Инструкции Банка России № 199-И с большим запасом. На основании представленного анализа ликвидности делаем вывод, что у банка наблюдается наличие финансовых средств, которые не инвестируются своевременно, а это, очевидно, ведет к потере дополнительной прибыли.

Краткие результаты ГЭП-анализа банка приведены в таблице 2. Для наглядности в таблице приведены только итоговые данные. В дополнение к ним отметим, что разрыв соответствия активов и пассивов наблюдается по срокам до 30 дней, от 1-го до 3-х месяцев, от 3-х до 12-ти месяцев. Это говорит о том, что в банке присутствует риск несбалансированной ликвидности. Дефицит ликвидности по сроку 3–12 мес. считается самым опасным, поскольку в таком диапазоне времени коммерческому банку трудно найти нужные финансовые ресурсы для исполнения обязательств в полном объеме и своевременно; следовательно, при наступлении кризиса банк может понести финансовые и репутационные потери.

Таблица 2

Результаты ГЭП-анализа ПАО ФК «Открытие»

Наименование показателя	01.07.19	01.01.20	01.07.20	01.01.21	01.07.21	Изм. за посл. год
Чистый ожидаемый отток денежных средств	34487,0	42928,4	38134,9	30694,6	32349,4	-5785,5
Отношение высоколиквидных активов к ожидаемому оттоку денежных средств, %	204,3	128,0	142,5	133,1	98,1	-44,4

За исследуемый период в высоколиквидных и ликвидных активах ПАО ФК «Открытие» наблюдались некоторые изменения. Объем средств в кассе банка относительно стабилен. Средства на счетах в Банке России показывают наибольшую волатильность. Высокая степень волатильности также характерна для межбанковских кредитов, высоколиквидных ценных бумаг банков и других государств. Общий объем высоколиквидных и ликвидных активов банка за исследуемый период имеет ломаный график: с середины 2019 года до середины 2020 года наблюдается

рост объема на 21,6%; с середины 2020 года до середины 2021 года наблюдается сокращение объема на 21,9%. За весь исследуемый период сокращение составляет 5%.

Доля высоколиквидных ценных бумаг РФ в высоколиквидных активах банка составляет свыше 64%, что можно считать свидетельством надежности ликвидных активов банка в целом.

Соотношение высоколиквидных активов и предполагаемого оттока текущих обязательств за исследуемый период, кроме последней отчетной даты, имеет положительное значение (составляет более 100%), что свидетельствует о полном покрытии краткосрочных обязательств высоколиквидными и ликвидными активами. Однако на последнюю отчетную дату соотношение высоколиквидных активов и предполагаемого оттока текущих обязательств составляет 98,1%, что говорит о недостаточном запасе прочности для преодоления возможного оттока клиентов; однако банк является крупным финансовым учреждением и имеет статус пользующегося особым вниманием со стороны государства, поэтому значительный отток средств маловероятен.

За последний год (с середины 2020 года по середину 2021 года) изменения ресурсной базы банка носят незначительный характер: удельный вес депозитов и прочих средств населения сроком до 1 года вырос на 10,5 п. п. (до 31,5%); со сроками более 1 года сократился на 10,6 п. п. (до 17,6%). Доля средств на текущих счетах юридических лиц (без учета ИП) выросла на 3,1 пункта (до 21,8%), а депозитов сроком до 1 года сократилась на 2,4 пункта (до 41,7%). Динамика остальных позиций краткосрочных обязательств (корсчетов ЛОРО банков, межбанковских кредитов, полученных на срок до 30 дней, обязательств по уплате процентов, просрочки, кредиторской и прочей задолженности) за последний год имеет тенденцию в сторону роста. В итоге общий объем текущих обязательств банка вырос на 108 235,2 млн руб. (или на 5,8%). При этом ожидаемый отток денежных средств увеличился за год с 515 734,4 до 585 491,1 млн руб. (или на 13,5%), что и привело к ухудшению коэффициента отношения высоколиквидных активов к ожидаемому оттоку денежных средств.

Для достижения оптимальной пропорции активов и пассивов по срокам банку следует расширить объем активов со сроками менее 30 дней и сроками от 1-го до 3-х месяцев, например увеличив объем торговых ценных бумаг. Теоретически для решения данной задачи можно предложить уменьшение сумм пассивов,

поскольку суммы активов не позволяют в полной мере покрыть все обязательства банка в данном временном диапазоне. Но это в нашем случае невозможно, так как отказ от расширения клиентской базы негативно отразится на имидже банка и потребует доработки депозитной политики.

Большой объем активов сроком до 30 дней приходится на межбанковское кредитование. ПАО ФК «Открытие» является одним из крупных кредиторов коммерческих банков, и в его финансовых активах объем выданных кредитным организациям средств занимает 14,8%. При этом кредитование нефинансовых клиентов сроками менее 30 дней (овердрафты) составляет 11%. В этой ситуации банку следует переориентировать межбанковское кредитование на факторинг юридических лиц и кредитные карты для физических лиц, которые намного доходнее межбанковского кредитования на короткие сроки. Это позволило бы эффективнее использовать высоколиквидные активы, что даст возможность сократить их объем при сохранении (или даже росте) доходности.

Если принять решение о перераспределении высоколиквидных активов в факторинговое кредитование малого бизнеса, где ставка составляет до 15–18% (выше чем в межбанковском кредитовании), то можно говорить о большем уровне дохода и возможности снизить показатель мгновенной ликвидности.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Таким образом, анализ соотношения высоколиквидных активов и текущих пассивов свидетельствует о чрезвычайной важности для банка уметь эффективно управлять ими. В процессе управления ликвидностью банковских активов следует обращать внимание не только на качество их структуры и ее динамику, но и на состояние рынков, на которых обращаются эти активы. В случае, если актив обращается на ликвидном и активно действующем рынке, это усиливает ликвидную позицию коммерческого банка в целом, в противном случае — всё происходит с противоположным эффектом.

Данный подход заключается в осуществлении необходимого мониторинга всех рынков, где обращаются банковские активы. Финансовые рынки очень динамичны, поэтому уровень ликвидности активов может меняться довольно быстро. Значимость по-

добного анализа состояния рынков финансов возрастает, когда банк применяет стратегию трансформации активов и планирует удовлетворить спрос на ликвидные средства через реализацию активов до наступления сроков их погашения.

На значение банковской ликвидности существенно влияет и уровень риска, который связывается с каждым отдельным видом активов. Анализ риска позволяет оценить качество бесперебойной автоматической трансформации активов в ликвидную форму с наступлением сроков погашения обязательств коммерческого банка [8].

Наши предложения по оптимизации активов в соответствии с более высоким их соответствием по срокам с пассивами, а также «перекладывание» части высоколиквидных, но низкодоходных активов в более высокодоходные операции коммерческого кредитования позволят банку улучшить показатели разрыва между активами и пассивами по срокам и увеличить прибыльность ликвидных активов.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Банк России. *Ликвидность банковского сектора и финансовые рынки: Информационно-аналитический комментарий*. 2020. № 12 (58). [Эл. ресурс.]//URL:[https://cbr.ru/Collection/Collection/File/31903/LB\\_2020-58.pdf](https://cbr.ru/Collection/Collection/File/31903/LB_2020-58.pdf) (дата обращения: 25.08.2021).
2. Банк России. *Обзор финансовой стабильности: IV квартал 2020 г. — I квартал 2021 г.* // URL: [https://cbr.ru/Collection/Collection/File/33327/OFS\\_21-1.pdf](https://cbr.ru/Collection/Collection/File/33327/OFS_21-1.pdf).
3. Варшанидзе, М.Д., Гасанов, О.С. *Анализ состояния нормативов ликвидности ведущих банков России // Экономика и бизнес: теория и практика*. 2021. № 10–1. С. 63–67.
4. Горелая, Н.В., Кузнецова, К.Ю. *Детерминанты буфера ликвидности коммерческого банка // Корпоративные финансы*. 2017. Т. 11. № 4 (44). С. 36–53.
5. Золотов, Н.И. *Ликвидность коммерческого банка и регулирование банковской ликвидности // В сб. «Массовые коммуникации на современном этапе развития мировой цивилизации. Материалы Всероссийской научной конференции с международным участием. Гуманитарно-социальный институт»*. М., 2015. С. 470–475.
6. Савчук С.С. *ГЭП-анализ как основной инструмент управления активами и пассивами банка/С.С. Савчук // В сб. «Актуальные*

- проблемы экономического развития»: сб. докладов XI Международной заочной научно-практической конференции». Белгород, 2020. С. 306–310.
7. Финансовый супермаркет Банки.ру. Рейтинги банков // URL: [https://www.banki.ru/banks/ratings/?source=submenu\\_banksratings](https://www.banki.ru/banks/ratings/?source=submenu_banksratings) (дата обращения: 18.10.2021).
  8. Челекбай, А.Д. Методы регулирования ликвидности банков путем управления их активами и пассивами / А.Д. Челекбай, Н.А. Альмерекоев, Р.Б. Айтбаева // *Международный журнал гуманитарных и естественных наук*. 2021. № 6–1 (57). С. 239–245.



BRIEF

---

**GAP-ANALYSIS OF LIQUIDITY OF THE BANK FC “OTKRITIE”**


**Varshanidze M. D.,**

*student, Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *The results of the GAP-analysis of the bank FC «Otkrytie», which is one of the largest commercial banks in Russia, are presented. The methodological basis of the study is the regulatory framework for the regulatory liquidity of banks in the Russian Federation. During the assessment of liquidity ratios, it was established that the bank had excess liquidity at all intervals. The GAP-analysis indicates the presence of a significant gap between the timing of attracting placement of short-term liabilities and assets. Measures are proposed to optimize the maturity of liabilities and assets, which will allow the bank to improve the gap and increase the profitability of liquid assets.*

**Key words:** *liquidity; liquidity ratios; GAP-analysis; FC “Otkrytie”.*





## Оценка собственности в РФ: проблемное настоящее и тревожное будущее

**Гунина Е. Н.,**  
генеральный директор ООО «Экспертное бюро»,  
кандидат экономических наук,  
доцент Южного федерального университета,  
г. Ростов-на-Дону, Россия

УДК 334.012.32

***Аннотация.** Данная статья посвящена анализу текущего положения дел в сфере оценочной деятельности в РФ, а также возможным путям выхода из сложившейся кризисной ситуации. Автор подробно описывает причины ухудшения конъюнктуры на отечественном рынке оценки собственности в последние годы и предлагает собственный вариант программы первоочередных действий для сохранения и повышения эффективности данного вида экспертной деятельности.*

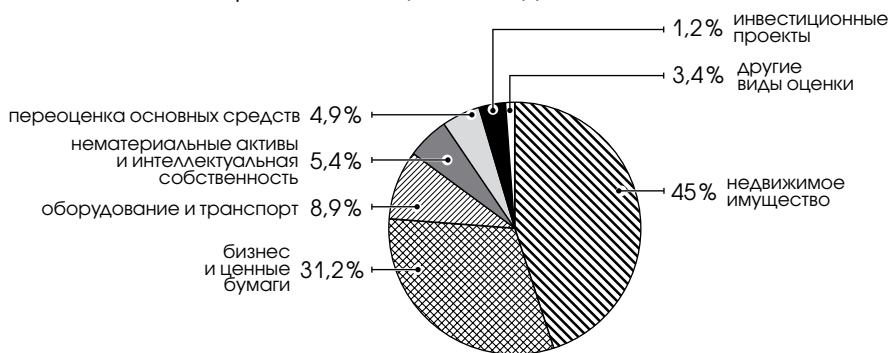
***Ключевые слова:** оценочная деятельность; оценка собственности; саморегулируемые организации.*

**Д**искуссия о перспективах оценочной деятельности в России ведется на протяжении более чем двадцати лет, — пожалуй, с момента вступления в силу известного № 135-ФЗ от 29 июля 1998 г. [1]. Споры между государственным регулятором и профессиональными объединениями оценщиков в прежние годы касались главным образом того, насколько рынок оценочных услуг должен регулироваться сам по себе и в каких пределах допустимо вмешательство в эту сферу государства. Но в настоящее время вопрос ставится ребром: речь идет о выживании оценочной деятельности как отрасли экономики в принципе, вообще о сохранении такого вида профессиональной деятельности. К сожалению, сегодня в сообществе оценщиков нет уверенности в том, что независимая оценка как квалифицированная экспертная услуга будет существовать в России в будущем. В чем причина такого положения дел? Ответ

на этот вопрос требует подробного анализа проблемы. Стратегия развития оценочной деятельности, которую декларирует Национальное объединение саморегулируемых организаций оценщиков «Союз саморегулируемых организаций оценщиков» (далее — Союз СОО), заключается в максимальном вовлечении института оценки собственности в социально-экономические отношения в РФ, в стимулировании востребованности этого вида экспертных услуг на всех уровнях экономики, что предполагает участие оценщиков в различных транзакциях, совершаемых с правами на объекты собственности. В реальности же дело обстоит так, что рынок оценочных услуг сокращается в масштабах, об этом, в частности, свидетельствуют итоги рэнкинга оценщиков, ежегодно проводимого РАЕХ «Эксперт».

По результатам рэнкинга крупнейших оценочных компаний выручка в 2020 году сложилась в объеме 8,4 млрд руб.; рост по сравнению с 2019 г. составил 3,5% (что ниже величины инфляции — 4,9% — за тот же год, по данным Росстата). При этом в 2018–2019 гг. темпы роста рынка были гораздо более ощутимы [2]. Кроме того, данное исследование касалось только крупнейших компаний, большая часть которых расположены в Москве, Санкт-Петербурге и нескольких крупных городах России. Если включить сюда региональные оценочные компании, то проседание рынка окажется куда более значительным.

Распределение выручки участников рэнкинга по направлениям оценочной деятельности, 2020 (%)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Структура выручки оценочных организаций без учета «Эрнст энд Янг оценка и консультационные услуги», КППМГ, БДО Юникон. Источник: РАЕХ (РАЭК-Аналитика), по данным участников рэнкинга.

Все участники рынка отмечают сегодня отсутствие роста стоимости оценочных услуг, несмотря на разгоняющуюся в стране инфляцию. Это подтверждается и графиком распределения выручки участников рэнкинга. В соответствии с этим графиком 31,2% — это услуги по оценке бизнеса. У многих региональных компаний в штате отсутствуют специалисты с квалификационными аттестатами по оценке бизнеса и, соответственно, этот сектор работы, который является очень значимым с точки зрения доходов оценочной компании, вообще не характерен для региональных компаний.

Изначально задачей оценочной деятельности, как и любой консалтинговой услуги, являлось достижение баланса интересов участников экономических отношений и за счет этого:

- повышение эффективности экономики в целом;
- обеспечение прозрачности процессов оборота собственности;
- укрепление рыночных механизмов в сфере хозяйственной и коммерческой деятельности.

Однако в нынешний момент, в связи с тем, что все большую роль в Российской Федерации играет государственный сектор, рыночные принципы, лежащие в том числе в основе формирования многих экономических институтов как бы отходят на второй план, что неминуемо влечет за собой сворачивание рынка оценочных услуг. Очевидно — для роста востребованности оценки необходима ее хотя бы частичная, хотя бы в некоторых случаях, но обязательность! Однако для того, чтобы заявлять о необходимости таких случаев, оценочному сообществу следует предпринять действия, направленные на возвращение доверия к оценщикам, что невозможно без реального повышения качества оценочных услуг; причем не за счет усиления давления на оценщиков, а посредством создания и обеспечения условий для выполнения качественной оценки. В этом смысле можно говорить о целом ряде мер, которые, на наш взгляд, должны быть реализованы в обязательном порядке и как можно оперативнее:

- предоставление доступа оценщикам к банкам данных реальных сделок с объектами недвижимости;
- формирование общепринятой методологии по «узким вопросам оценки» (к примеру — НДС, выделение стоимости земельного участка и объекта капитального строительства при оценке стоимости объекта недвижимости);



— разработка методических указаний, регламентирующих допустимые диапазоны стоимости в зависимости от объекта и целей оценки;

— реальная работа саморегулируемых организаций оценщиков по жесткому реагированию на случаи «заказной» оценки, но, с другой стороны, защита оценщиков от давления со стороны заказчиков (пользователей) оценки.

Именно вышеперечисленные меры, а не последовательное ограничение работы оценщиков, способны оживить рынок оценки.

Прямое давление на субъектов рынка оценочных услуг — разного рода санкции в их отношении; введение всевозможных ограничений деятельности оценщиков (через передачу, скажем, ряда обязательных оценок в компетенцию государственных учреждений) — только усугубляют кризис оценочной отрасли.

Уже давно перезрел вопрос расширения прав оценщиков в деле отстаивания своих интересов и прав, которые на текущий момент существенно ограничены. Любой отчет, любая судебная экспертиза в силу отсутствия четких методических рекомендаций и адекватных объектов-аналогов может быть оспорена, поставлена под сомнение и т. д.

В то же время предоставление доступа оценщикам к банкам данных реальных сделок с недвижимостью позволит специалистам при оценке основывать свои расчеты не только на «живых» предложениях, размещаемых на досках объявлений, и редких результатах сделок, данные о которых удастся отыскать, но и опираться на массив эмпирических сведений, которыми обладает Росреестр или которые содержатся в базе данных нотариусов, а также банков, занимающихся реализацией проблемных активов.

Разумеется, актуализируется в этом случае и вопрос обеспечения конфиденциальности информации. Это, безусловно, потребует дополнительных мер от регулятора для того, чтобы доступ к информации не приводил к злоупотреблению ею. Но, с другой стороны, надо понимать: если от оценщиков требуют качественной оценки, но при этом ограничивают их в отношении получения объективной ценовой информации, то с точки зрения здравого смысла ситуация заходит в тупик!

Крайне важным моментом является также законодательное утверждение диапазонов стоимости в зависимости от объекта оценки. Само определение рыночной стоимости как «наиболее вероятной цены» уже в дефиниции предполагает некую величину,

которая у разных оценщиков никак не может быть тождественной. Соответственно, совпадение стоимостей, полученных различными оценщиками (экспертами) в рамках диапазона, законодательно должно быть признано приемлемым, чтобы убрать потенциальные возможности для манипулирования данными со стороны заинтересованных в реализации собственных интересов субъектов. Законодательное установление интервальной природы стоимости сделает возможным более прозрачное взаимодействие между оценщиками, потребителями и заказчиками оценочных услуг.

Как разновидность консалтинга, услуга по оценке собственности в большинстве случаев не удовлетворяет, как минимум, одну из сторон, а, иногда даже обе стороны оказываются не согласны с результатами работы оценщика, что ведет к стремлению оказать давление на оценщика, вплоть до уголовного преследования (известное дело судебного эксперта Ольги Туевой).

Действительно, реализация сторонами своих узких экономических интересов (причем иногда весьма масштабных) зачастую ставит оценщика в невыгодное положение — от соответствия или несоответствия его заключения интересам заказчика может зависеть его дальнейшая карьера, продление аккредитации, возможность санкций по причине жалоб в СРО или апелляционный орган и т.д. По нашему мнению, здесь необходима двусторонняя работа. С одной стороны — жесткое реагирование на случаи недобросовестной оценки, а с другой — столь же непримиримой должна быть и реакция на «профессиональных жалобщиков». Для этих целей могут быть введены специальные правовые нормы, регулирующие ответственность за оказание давления (в любых его формах) на профессиональных оценщиков.

Таким образом, если рассматривать текущее состояние оценочной деятельности в РФ в целом, то комплекс проблем, который в ней назрел, действительно внушительен. Это, помимо ранее перечисленных, и работа апелляционного органа Минэкономразвития и Союза СОО, и квалификационные экзамены оценщиков, и изменение функций и прав саморегулируемых организаций оценщиков, и принятие новых стандартов в области оценки, и забота о повышении квалификации кадров оценщиков. Естественно, все эти задачи решить одновременно не получится, но двигаться в этом направлении все же надо, иначе оценочная деятельность в России вскоре будет просто не в состоянии выполнять свои функции.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29.07.1998 № 135-ФЗ (с изменениями и дополнениями) в ред. от 02.07.2021 г. // URL: <https://base.garant.ru/12112509> (дата обращения: 12.11.2021).
2. Рэнкинги оценочных компаний 2020 // URL: [https://raex-a.ru/ratings/appraising\\_potential/2020](https://raex-a.ru/ratings/appraising_potential/2020) (дата обращения: 10.11.2021).



### BRIEF

---

#### **ASSESSMENT OF PROPERTY IN THE RUSSIAN FEDERATION: ITS TROUBLED PRESENT AND UNEASY FUTURE**

**Gunina Ye. N.,**  
*Examination Bureau LLC, Director General,  
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor  
of the Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia*

**Abstract.** *This article is concerned with the analysis of the current situation in the sphere of property assessment in the Russian Federation, as well as the possible ways out of today's crisis. The author gives a detailed description of the reasons that have led to the recent deterioration of economic situation at the Russian market of property assessment and proposes her own program of the immediate actions aimed at retention and improvement of the effectiveness of the above-said examination activity.*

**Key words:** *examination activity; assessment of property; self-regulatory organizations.*



НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**ОБЩЕСТВО В ЭПОХУ КРИЗИСА ГЛОБАЛИЗАЦИИ:  
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА, ЭКОНОМИКИ  
И МЕЖКУЛЬТУРНОЙ КОММУНИКАЦИИ**

*Серия*

*«Вузовская наука: от теории к практике»*

Сборник статей в двух томах

---

Корректор — П. В. Багров.

Дизайн обложки — © Д. В. Нефедов. Верстка — © Спутник науки.

---

Отпечатано в редакционно-издательском комплексе «Стар-трейд» (ИП Гудкова К. А.).

Сдано в набор 29.11.2022 г. Подписано в печать 21.12.2022 г. Формат 64х80/16.

Бумага офсетная. Печать цифровая. Гарнитура MinionPro. Усл. печ. л. 19,2. Тираж 100 экз.

---

ISBN 978-5-6049066-4-4



9 785604 906644